HV
1093
.M3
1838
v.2
pt.1
SMRC

HN
1093
.M3
1838
v.2
pt.1
CMRC

Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of Ottawa

http://www.archive.org/details/p1delafortunepub02maca

de cette jurisprudence, en ce qui concerne la compétence, afin qu'on puisse mieux en saisir les règles.

—Les contestations qui ont pour objet l'interprétation des actes constitutifs des dotations doivent être jugées par l'autorité administrative.

S'agit-il, par exemple, de décider si le fils puîné d'un donataire peut, après la mort de son frère aîné, recueillir la dotation dont celui-ci avait été investi au décès de son père, c'est au conseil d'état qu'il appartient de statuer sur le recours exercé contre la décision du ministre des finances qui accorde ou refuse la transmission de la dotation (1).

— C'est aussi au conseil d'état qu'il appartient de statuer sur les droits de propriété qui peuvent résulter, pour les donataires, des actes constitutifs de leurs dotations, à l'égard des tiers (2).

— C'est encore au conseil d'état qu'il appartient de statuer, lorsqu'il s'agit de déterminer les obligations auxquelles le successeur d'un donataire est tenu vis-à-vis de l'état, par exemple, pour l'emploi d'une somme comprise dans un majorat (3).

— L'autorité administrative est compétente, à

(1) Voir les deux arrêts du conseil, du 4 septembre 1822, *le duc de Rivoli c. les héritiers de Caraman*, et *c. le duc d'Orléans*.

(2) Voir les arrêts du conseil, du 27 août 1817, *Hunt c. le ministre des finances;* du 22 janvier 1823, *Le Cordier c. le ministre des finances;* du 29 janvier 1823, *Defermon c. les héritiers de Caraman;* du 9 mai 1832, *Merlin c. les héritiers de Caraman;* du 9 mai 1832, *Berlier c. les héritiers de Caraman;* du 24 août 1832, *Réal c. les héritiers de Caraman;* du 11 janvier 1833, *Defermon c. les héritiers de Caraman;* du 18 avril 1833, *les héritiers de Caraman c. Piédanna, c. Petit et c. Gravet.*

(3) Voir l'arrêt du conseil, du 16 mars 1837, *Le Blond de Saint-Hilaire c. le ministre des finances.*

l'exclusion de l'autorité judiciaire, pour statuer sur la validité et le sens d'une décision royale dont se prévaut un créancier du domaine extraordinaire, pour établir sa libération.

Ainsi, par exemple, si l'administration des domaines a formé une demande pour être autorisée à se faire délivrer une seconde grosse d'une obligation souscrite au profit du domaine extraordinaire par un créancier de ce domaine, et que le créancier oppose une exception tirée de ce qu'une décision royale l'aurait libéré de son obligation, l'autorité administrative est seule compétente pour apprécier le mérite de cette exception (1).

— C'est à l'autorité administrative qu'il appartient de statuer sur les difficultés relatives à la concession ou à la réversion des pensions des donataires (2).

—Il en est de même en ce qui concerne les arrérages, par exemple, pour l'application de la déchéance faute de réclamation pendant trois ans (3).

— Il faut remarquer que le règlement des pensions des donataires proprement dits est dans les attributions du ministre des finances, qui statue sur les contestations y relatives, sauf recours au conseil d'état, tandis que le règlement des pensions des

(1) Voir l'ordonnance royale, du 27 octobre 1837, rendue sur un arrêté de conflit pris par le préfet de la Gironde (*affaire des héritiers Ducru c. l'administration des domaines*).

(2) Voir les arrêts du conseil, du 3 décembre 1828, *Le Normand;* du 14 octobre 1831, *dame Henry;* du 16 novembre 1832, *Rocanus-Dufeux;* du 24 août 1834, *veuve Dufeux;* du 29 janvier 1839, *veuve Allard.*

(3) Voir les arrêts du conseil, du 3 décembre 1828, *Le Normand;* du 28 juillet 1838, *Target.*

vétérans des camps de Juliers et d'Alexandrie paraît être rangé dans les attributions du ministre de la guerre, sans doute parce que ces pensions sont considérées comme un supplément à une pension militaire. Du moins, dans une affaire de ce genre, qui a été portée récemment devant le conseil d'état, et où il s'agissait d'une pension réclamée par la veuve d'un vétéran du camp d'Alexandrie, la décision attaquée émanait du ministre de la guerre. Il est vrai que la veuve réclamait, en même temps, la réversion de la pension militaire dont jouissait son mari, comme lieutenant en retraite (1). Dans une autre affaire jugée, en 1828, par le conseil d'état, sur le pourvoi d'un vétéran qui réclamait sa pension, en vertu de la loi du 14 juillet 1819, la décision attaquée émanait du ministre des finances (2).

SECTION V.

Du domaine départemental.

SOMMAIRE.

466.—Le département, personne civile.
467.—Origine et caractère de la propriété départementale.
468.—Différence entre le domaine départemental et le domaine communal.
469.—Ce que comprend le domaine départemental.
470.—Importance et valeur de ce domaine. — Mesures prises pour les constater.

466. — Tous les doutes qui s'étaient produits

(1) Voir l'arrêt du conseil, du 29 janvier 1839, *veuve Allard.*
(2) Voir l'arrêt du conseil, du 3 décembre 1828, *Le Normand.*

jusque-là ont été levés par la loi du 10 mai 1838 : le département compte désormais, dans notre législation, parmi les personnes civiles. Comme l'état et la commune, il est propriétaire ; il a les mêmes droits ; il obtient les mêmes garanties. Nous ne rappellerons pas ici les discussions qui ont eu lieu dans les écrits des publicistes et à la tribune des deux chambres, sur les dangers politiques que pouvait offrir la reconnaissance légale de l'existence civile des départemens, mais il n'est pas sans intérêt de rechercher l'origine et de fixer le véritable caractère de la propriété départementale.

467. — L'assemblée constituante, en établissant les départemens, n'entendait créer que des divisions territoriales ; elle ne voulut les substituer à aucun des droits appartenant à quelques unes des anciennes provinces et qui auraient pu les faire considérer comme des personnes civiles : ces droits passèrent à l'état, qui prit en revanche les dettes à sa charge. Ainsi la loi des 12-17 avril 1791 déclara « que toutes les propriétés tant mobilières qu'immobilières, appartenant aux ci-devant pays d'état, à titre collectif, étaient déclarées domaines nationaux, » en conséquence de ce que les dettes de ces pays étaient mises à la charge de la nation.

Cependant c'est l'assemblée constituante qui a déposé, dans la législation, les premiers germes de la propriété départementale.

En effet, une loi des ~~10-30 avril 1791~~ 16 octobre 1790, 30 janvier 1791 imposa, aux directoires de département et de district, l'obligation d'acheter ou de louer, chacun aux frais de leurs administrés respectifs, les édifices qui pour-

raient leur être nécessaires pour leurs établissemens, sans qu'aucun membre desdits corps administratifs pût y être logé.

D'autre part, la loi des 22 décembre 1789-10 janvier 1790 admit la possibilité de séparer les dépenses générales de l'état des dépenses des départemens (v. section 3, art. 6 de ladite loi); et, lors de l'établissement des contributions foncière et mobilière, on distingua, du principal, les sous pour livre additionnels, destinés à couvrir les dépenses de département et de district, c'est-à-dire les frais de leur administration et ceux des tribunaux et juges.

Il semble que la convention ait pressenti que ces dispositions pouvaient tendre à isoler les départemens de l'état, et préparer leur admission au nombre des personnes civiles; en effet, un décret du 19 fructidor an 2 (4 septembre 1794) statua « que la distinction entre le principal et les sous pour livre additionnels, pour les dépenses de département et de district, était supprimée; que ces sous additionnels seraient réunis au principal, pour ne former qu'une seule masse et être versés indistinctement au trésor public; que les frais d'administration des départemens et des districts, et ceux des tribunaux ou juges, feraient partie des dépenses générales de la république. »

Ces dispositions ne peuvent surprendre, de la part d'une assemblée qui, pour écarter tout ce qui pouvait compromettre, dans l'avenir, l'unité nationale, avait aboli la propriété des communes et des établissemens de bienfaisance; mais elles furent de courte durée.

Une loi du 28 messidor an 4 (16 juillet 1796) reprit et étendit l'ancienne division des dépenses publiques, et mit à la charge des départemens, sous le nom de dépenses d'administration, les dépenses des administrations centrales, des corps judiciaires, de la police intérieure et locale, de l'instruction publique et des prisons. Cette distinction fut maintenue par les lois du 15 frimaire an 6 (5 décembre 1797), 11 frimaire an 7 (1er décembre 1798), et du 2 ventose an 13 (21 février 1805).

La nécessité de pourvoir aux exigences de ces divers services entraîna les départemens dans des acquisitions d'immeubles et de meubles plus ou moins considérables, qui, par le fait, leur constituèrent une propriété. Quant à la reconnaissance du droit, elle commença par le décret inédit du 25 mars 1811 (voir ci-après, pag. 336 et suiv.), relatif au mobilier des préfectures, qui détermina leurs obligations sur ce point. Mais cette reconnaissance date surtout du décret du 9 avril 1811, qui concéda gratuitement aux départemens, arrondissemens et communes, *la pleine propriété* des édifices et bâtimens nationaux, actuellement occupés pour le service de l'administration des cours et tribunaux, et de l'instruction publique. »

Nous apprécierons plus tard ce décret.

La propriété départementale s'accrut encore, et à titre onéreux, par suite 1° du décret du 16 décembre 1811, qui, après avoir mis à la charge des départemens, sous le nom de routes départementales, les routes impériales de troisième classe, autorisa les conseils généraux à en créer de nou-

velles; 2° des lois annuelles de finances qui, depuis celle du 25 mars 1817, ont autorisé le vote d'un certain nombre de centimes facultatifs pour des dépenses d'utilité départementale.

Mais c'est seulement par la loi précitée du 10 mai 1838 que les droits du département comme propriétaire ont été reconnus d'une manière générale, et que leur exercice a été réglé par des dispositions précises et spéciales.

Ainsi s'est formée la propriété départementale. Avoir montré son origine, c'est avoir déterminé son caractère. En effet, par ce qui précède, on voit que la plupart des immeubles qu'elle comprend ont été distraits du domaine de l'état, et que, comme ce dernier, ils ont pour but, non pas de créer des revenus, mais de pourvoir à des services publics (1).

468. — De là résulte une différence bien tranchée entre le domaine départemental et celui qu'on pourrait appeler communal. Les communes n'ont pas seulement, parmi leurs propriétés, des immeubles affectés à des services publics; elles ont des biens patrimoniaux dont les revenus figurent dans leurs budgets, au premier rang de leurs ressources ordinaires (loi du 18 juillet 1837, art. 31), et dont leurs habitans peuvent se partager la jouissance en nature.

(1) Nous avons montré, dans le premier volume de cet ouvrage, que tel est aujourd'hui le véritable objet du domaine national. La seule partie de ce domaine qui produise un revenu important (les bois et forêts) est conservée aux mains de l'état, dans l'intérêt des services publics, bien plus que pour les produits que le trésor en tire. Autrement, l'état aurait des avantages de plus d'un genre à leur aliénation.

Cette différence dans l'origine et le but des propriétés s'explique, du reste, par celle qui existe dans la nature même des associations nationale, départementale et communale.

Certes, il ne serait pas sans utilité d'étudier ces différences et d'en montrer les résultats; mais nous devons nous restreindre à l'objet spécial que nous nous sommes proposé.

469. — Le domaine départemental comprend :

Des immeubles,

Des meubles,

Des droits incorporels.

470. — Chacun conçoit qu'il est essentiel, pour le gouvernement et pour les départemens, de connaître l'importance et la valeur de ce domaine.

En 1831, le ministre du commerce et des travaux publics, alors chargé de l'administration départementale et communale, prescrivit aux préfets, par une circulaire du 23 novembre, de dresser un état des immeubles affectés à des services départementaux, en distinguant les propriétés d'origine domaniale de celles qui avaient été acquises par les départemens, à titre onéreux ou gratuit.

En 1838, une circulaire du ministère de l'intérieur, à la date du 25 février, a ordonné la révision de cet état de la propriété départementale immobilière, et demandé aux préfets de faire connaître, d'une part, le prix d'acquisition et la somme approximative des travaux de restauration, de reconstruction et d'agrandissement, et, d'autre part, la valeur vénale actuelle des immeubles.

Le ministre a aussi demandé un état de la propriété mobilière, indiquant la valeur vénale actuelle des objets mobiliers appartenant aux départemens.

Voici un extrait des instructions adressées aux préfets par le ministre, pour la rédaction de ces états.

« L'évaluation de la valeur vénale actuelle des immeubles devra se faire sans se préoccuper, en aucune manière, du montant des acquisitions ou des dépenses de construction, quelque élevé qu'il soit et quelque dépréciation que les deux termes de comparaison puissent faire ressortir. Ne perdez pas de vue qu'il s'agit uniquement d'indiquer le prix qui pourrait probablement être retiré des immeubles, s'ils étaient mis en vente aujourd'hui. L'estimation devra donc en être faite d'après la valeur des propriétés voisines, mais seulement par masses de bâtimens et sans entrer dans tous les détails d'une évaluation minutieuse, qui serait ici sans utilité. Bornez-vous à prendre l'avis d'un architecte et celui du directeur ou du contrôleur des contributions directes, sur la valeur vénale de l'édifice, et adoptez ensuite celui des deux avis qui vous aura paru être l'expression la plus exacte du prix vénal.

« Sans doute, à raison de leurs distributions intérieures, qui ne pourraient généralement, sans des dépenses considérables, se prêter aux usages de la vie privée ou aux besoins de l'industrie, les bâtimens affectés aux services publics, évalués de la manière que je viens d'indiquer, représenteront pres-

que toujours une valeur inférieure à celle qu'ils ont pour le département, puisque leur remplacement exigerait des dépenses bien supérieures; mais cette considération doit être absolument écartée, dans une opération qui a pour but principal d'établir en quoi consistent, en ce moment, les bâtimens départementaux, et quelle est leur valeur actuelle.

« Souvent le même édifice renferme, à la fois, des services généraux de l'état, des services départementaux et des services communaux. Ainsi il n'est pas rare que la cour royale et le tribunal de première instance se trouvent dans la même enceinte; que l'hôtel de sous-préfecture et la mairie occupent le même bâtiment. Dans ces cas, et lorsque surtout les divers services auront des localités communes, telles que les escaliers, les cours, les couvertures, lorsque encore la propriété se divisera par étages, ou par portions d'étages seulement, dans ces cas, dis-je, je pense qu'il conviendra d'établir la valeur vénale de l'édifice tout entier, d'après les bases déjà indiquées, et de rechercher dans quelle proportion les bâtimens sont occupés par le service départemental.

« La circulaire du 23 novembre 1831 voulait qu'on fît connaître séparément, sous le titre de *propriétés disponibles*, les immeubles départementaux qui ont cessé, pour un motif quelconque, d'être affectés à un service public. Je n'ai pas jugé nécessaire, attendu qu'ils sont en très petit nombre, d'en faire l'objet d'un état séparé dans le relevé que je vous demande. Ayez seulement le soin d'indiquer qu'ils sont *sans destination*, dans la colonne réser-

vée pour faire connaître l'usage actuel de l'édifice ou du terrain.

« Quelques départemens ont fait volontairement les frais d'édifices pour des services à la charge de l'état, notamment pour des palais épiscopaux et des séminaires, et pour des dépôts d'étalons. A moins qu'il n'y ait eu cession définitive et sans condition de ces immeubles au profit de l'état, il y a lieu de les considérer comme des propriétés départementales, puisque, si l'affectation qui en a motivé l'abandon venait à cesser, l'usage en ferait retour au département. Ainsi donc, lorsque le droit de propriété ressortira du titre de l'affectation consentie par le département, il faudra comprendre lesdits immeubles dans les états, avec les annotations et les évaluations demandées.

« Si la propriété de quelque immeuble était contestée au département, vous ne devriez pas moins l'inscrire ou le maintenir sur les tableaux, si, toutefois, le département est en possession de l'immeuble. »

Ces états officiels, que le ministère de l'intérieur se propose de publier prochainement, nous fourniront les détails statistiques que nous joindrons à l'exposé des règles qui président à l'administration des trois classes de biens que renferme le domaine départemental.

Nous parlerons d'abord des meubles, parce que, en réalité, c'est la portion du domaine départemental qui, la première, s'est bien nettement isolée du domaine de l'état : tout ce qui va suivre le démontrera.

§ Ier.

Des meubles appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

471. — Importance de la richesse mobilière des départemens. — Ce qui la compose.

471. — La richesse mobilière des départemens est, comme leur richesse immobilière, bien inférieure à celle de l'état. Cependant elle a son importance, qui tend à s'accroître sans cesse. Ainsi, les départemens ne possèdent pas, comme l'état, un immense matériel et de précieux dépôts de matières premières, destinées aux grands services publics, et principalement à ceux de la guerre, de la marine et des postes; ils n'entretiennent pas de vastes ateliers, tels que ceux du timbre, les manufactures de tabac et les poudreries; mais, comme l'état, ils possèdent:

1° Un mobilier assez considérable, affecté à certains fonctionnaires ou à certaines administrations;

2° Des archives;

3° Des bibliothèques;

4° Des collections d'objets d'art et de science.

Nous allons exposer, aussi brièvement que possible, les règles qui président à l'administration de ces diverses propriétés mobilières; quelque minutieuse que puisse paraître une partie de ces règles, il est utile de les connaître, et nous ne devons pas les passer sous silence.

ARTICLE 1er.

Du mobilier appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

472. — Ce qu'il comprend.

472. — Le mobilier qui appartient aux départemens est celui :

Des préfectures;

Des bureaux des sous-préfectures;

Des écoles normales primaires;

De certains palais de justice;

De certaines prisons;

De certains hospices et asiles;

Des cours d'accouchement.

Enfin une partie du mobilier des archevêchés et évêchés est la propriété des départemens.

Nous ne comprendrons pas, dans cette catégorie, le mobilier qui garnit les casernes affectées à la gendarmerie qui fait le service des départemens. Le casernement ordinaire est à la charge des départemens; quant au mobilier, il est la propriété personnelle des gendarmes.

N° 1.

Mobilier des préfectures.

La loi du 10 mai 1838 (art. 12, 4°) comprend, parmi les dépenses ordinaires des départemens, «l'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel de préfecture et des bureaux de sous-préfecture. »

Cette disposition, pour être bien comprise, exige quelques explications : chacun de ces objets doit donc nous occuper séparément.

SOMMAIRE.

473. — Aperçu historique.
474. — Ce qui constitue le mobilier légal des préfectures.
475. — Valeur de ce mobilier.
476. — Règles relatives à l'entretien de ce mobilier.
477. — Renouvellement de ce mobilier.
478. — Vente des meubles supprimés.
479. — Inventaires estimatifs et descriptifs.

473. — Lorsque la loi du 28 pluviose an 8 (17 février 1800) eut institué les préfectures, un premier arrêté consulaire, du 17 ventose suivant (4 mars), disposa, par son article 2, « que les administrations centrales de département dresseraient un inventaire du mobilier dépendant de leur administration; que les préfets en feraient la vérification et en dresseraient procès-verbal. »

Par un second arrêté, à la date du même jour, « les maisons et dépendances employées aux audiences, séances et travail des commissaires du gouvernement et des administrations centrales, furent mis à la disposition des préfets, avec le mobilier qu'elles renfermaient : ces maisons devaient servir à la demeure des préfets, à l'établissement du conseil de préfecture, du secrétariat général et des bureaux de la préfecture, et à la tenue du conseil général de département. » (Art. 3.)

Le mobilier dont il est ici question ne pouvait avoir une grande importance. D'abord, comme le logement n'était pas dû aux membres des administrations centrales (1), il ne pouvait s'agir de meubles

(1) Voir ci-dessus, p. 325, la loi des 10-30 avril 1791.

à leur usage personnel ; d'un autre côté, la *représentation* chez les fonctionnaires publics était essentiellement contraire aux idées du temps : le mobilier des administrations centrales devait donc se composer, à peu près exclusivement, du mobilier des bureaux.

Napoléon, qui pensait qu'en France la représentation est nécessaire pour les principaux dépositaires de l'autorité publique, prit des mesures différentes : en même temps qu'il accordait aux préfets un logement gratuit dans des édifices publics, il leur alloua, pour frais d'établissement, une somme de 2400 fr., qu'ils devaient toucher, à leur arrivée au chef-lieu du département, à la caisse du receveur général, sur le produit des centimes additionnels. (Premier arrêté consulaire, du 17 ventose an 8, art. 4.)

Mais cette somme était loin de pouvoir subvenir à l'acquisition de meubles de représentation, tels qu'ils pouvaient convenir au premier administrateur d'un département; elle était même insuffisante pour l'achat des meubles destinés à l'usage personnel des préfets.

Aussi, lorsque des circonstances d'apparat, par exemple, les voyages de l'empereur dans les diverses parties de la France, forcèrent à meubler les hôtels de préfecture, y fut-il pourvu avec les fonds des départemens et quelquefois des villes chefs-lieux de département.

Ce que quelques préfets avaient obtenu, tous le réclamèrent; il y avait, d'ailleurs, une grande variété dans la quotité et la valeur des meubles qui

se trouvaient dans les préfectures, parce que l'importance des acquisitions avait été, en général, réglée par l'importance des fonds disponibles.

En 1811, le gouvernement impérial voulut régulariser cet état de choses; et le ministre de l'intérieur prépara un projet de décret, qui fut discuté en conseil d'état, et reçut la date du 25 mars (1).

Ce décret a défini le *mobilier légal* des préfectures: il l'a restreint aux meubles de représentation et à ceux des bureaux, et il a fixé sa valeur à une année du traitement accordé aux préfets par le décret du 11 juin 1810. Ce traitement avait été réglé lui-même d'après l'importance combinée de la ville où est établie la préfecture et du département dont elle est le chef-lieu.

Une somme fixe était donnée, par année, à chaque préfet, pour entretenir et renouveler le mobilier légal de la préfecture, de manière à lui conserver toujours une valeur égale à celle pour laquelle il avait été remis aux préfets. La somme ainsi allouée était le dixième du traitement du préfet; cependant elle était de 4,000 francs seulement pour les préfets dont les traitemens s'élevaient au dessus de 40,000 francs.

Les sommes nécessaires pour l'achat et l'entretien du mobilier devaient être fournies soit par le département, soit par la ville chef-lieu de la préfec-

(1) Ce décret n'a jamais été inséré au *Bulletin officiel;* on le trouve, par extrait seulement, au tome III, page 394, du *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, et M. Isambert en a publié le texte complet dans sa *Collection des lois et ordonnances*, volume de 1822, page 219 du supplément.

ture, soit concurremment par l'un et par l'autre. La répartition de la dépense était faite par l'empereur, sur le rapport du ministre de l'intérieur.

La conservation du mobilier était garantie par des mesures qui ont été confirmées et développées par deux ordonnances royales des 17 décembre 1818 et 3 février 1830.

Le décret laissait à la charge du préfet les meubles d'un usage purement personnel et domestique, tels que linge, vaisselle, argenterie, batterie de cuisine, le mobilier de tous les appartemens d'habitation, l'appartement dit *d'honneur* excepté. L'argenterie qui se trouvait dans les préfectures pouvait, après avoir été pesée et évaluée, être livrée au préfet, à la charge par lui de la représenter, en même valeur, en quittant la préfecture : cette valeur de l'argenterie ne devait pas entrer dans celle du mobilier de la préfecture.

Afin de mettre les préfets en état d'acquérir les meubles nécessaires pour leur usage personnel et pour celui de leur famille, il était alloué, à tout préfet nouvellement nommé, à compter du 1er juillet 1810, pour frais d'établissement, une somme égale à trois mois de son traitement annuel, tel qu'il était fixé par le décret du 11 juin 1810.

Cette allocation, qui remplaçait celle qui avait été accordée par l'arrêté du 17 messidor an 8, devait être prise sur le fond général des traitemens administratifs.

Le décret du 25 mars 1811 a été modifié et complété par plusieurs actes subséquens, notamment par les deux ordonnances des 17 décembre 1818 et

3 février 1830, que nous avons déjà mentionnées : on peut y joindre les instructions ministérielles du 30 décembre 1818 (1), du 1er septembre 1825 (2), du 30 mars 1830 (3), et du 16 août 1838 (4).

Voici maintenant l'état actuel des choses.

Le préfet reste toujours obligé de se fournir et d'entretenir son mobilier personnel et celui de sa famille ; mais aujourd'hui cette charge est pour lui sans indemnité ; car, dans les premières années de la restauration, les chambres ont supprimé, sans les remplacer par aucun avantage, les frais d'établissement des préfets, qui avaient pour but de dédommager ces fonctionnaires de l'obligation qui leur était imposée relativement à la partie du mobilier dont il s'agit.

474. — Le mobilier légal des préfectures, à la charge des départemens, se compose :

1° Des meubles meublans servant à la représentation, tels que glaces, consoles, secrétaires, tentures, lustres, tapis, siéges et autres objets qui garnissent les salons de réception, la salle à manger, les salles d'audience et le cabinet du préfet. (Décret du 25 mars 1811, art. 2.)

Nonobstant les termes de ce décret, quelquefois les glaces qui garnissent les appartemens d'une préfecture ont été déclarées immeubles par destination. Cette mesure a permis d'augmenter la valeur du mobilier, par le retranchement du prix des glaces ainsi mobilisées.

(1) Voir le *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome III, page 392.

(2) Même recueil, tome V, page 415.

(3) Même recueil, tome VI, page 328.

(4) *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, tome Ier, page 272.

Les tableaux, bustes et statues qui décorent certains hôtels de préfecture ne sont pas compris parmi les meubles qui composent le mobilier légal; ils sont, comme l'argenterie, inventoriés séparément et compris, pour mémoire, dans l'inventaire. (Circulaire ministérielle du 16 août 1838.)

2° De l'ameublement d'un appartement d'habitation d'honneur. (Décret du 25 mars 1811, art. 2.)

Cet appartement contient deux chambres à coucher et leurs dépendances; elles sont destinées au préfet et à sa femme; mais les autres personnes de sa famille ne sont pas logées aux frais du département. La raison de cette disposition est que chaque changement de préfet amènerait, suivant le nombre plus ou moins grand de personnes de sa famille, des variations dans la nature et la composition du mobilier. Si l'on admettait, dans l'ameublement acquis par le département, des meubles pour plusieurs chambres de parens et de domestiques, ces objets absorberaient une partie de la somme affectée au mobilier légal, et l'ameublement de représentation en serait diminué d'autant. (Circulaire ministérielle du 16 août 1838.)

3° De meubles nécessaires aux salles des séances du conseil général, du conseil de préfecture et des bureaux. (Décret du 25 mars 1811, art. 2.)

Telle est la composition du mobilier légal des préfectures.

475.— La valeur de ce mobilier est restée fixée, au maximum, d'après le décret du 25 mars 1811, à une année du traitement du préfet, tel qu'il était réglé par le décret du 11 juin 1810.

Quelques difficultés s'étant élevées, à cet égard, après la révolution de 1830, le ministre de l'intérieur a soumis, au comité du conseil d'état attaché à son département, la question de savoir si l'on devait continuer de prendre, pour base du maximum de la valeur du mobilier légal des préfectures, le traitement des préfets d'après le décret de 1810, ou leur traitement actuel, qui est sensiblement moins élevé.

Dans un avis du 24 août 1831, le comité a émis l'opinion que la base fixée pour le mobilier légal des préfectures, par le décret du 25 mars 1811, et par l'ordonnance royale du 17 décembre 1818, devait être maintenue dans l'usage, parce qu'elle n'avait été rapportée par aucun acte postérieur; que les ordonnances qui avaient réduit les traitemens des préfets n'avaient nullement parlé du mobilier des préfectures; et que, d'ailleurs, la plupart des départemens ayant été autorisés à construire des hôtels de préfecture, d'une grande étendue, ou à agrandir les anciens hôtels, on ne pouvait songer à réduire la valeur du mobilier légal.

Il est certain que, dans la pratique, les efforts du ministère de l'intérieur ont plutôt pour objet de contenir les votes des conseils généraux dans les limites du décret de 1811, que d'exciter ces conseils à atteindre ces limites. Plusieurs de ces conseils, en effet, ont pensé que la valeur du mobilier légal des préfectures, ainsi circonscrite, était insuffisante, soit à raison du nombre et de la disposition des appartemens de représentation de l'hôtel de préfecture, soit en considération de la charge onéreuse qui résulte, pour les préfets qui n'ont qu'une fortune mo-

dique, de l'obligation de se procurer, à leurs frais, un mobilier personnel et de famille, approprié à leur nouvelle résidence, et de le transporter avec eux ou de le vendre à perte, quand ils quittent le département. A ces raisons, le ministre a toujours opposé le texte du décret de 1811 ; et il a représenté que le prix des meubles ayant plutôt diminué qu'augmenté depuis la publication de ce décret, la somme légalement affectée au mobilier de représentation et des bureaux doit suffire, en général, pour son objet, si le mobilier légal est convenablement entretenu, et si l'on n'y fait pas entrer des meubles qu'il ne doit pas comprendre. (Circulaire du 16 août 1838.)

476. — Du reste, l'entretien de ce mobilier doit avoir lieu de manière à ce qu'il soit maintenu dans une valeur égale à celle qui a été fixée par le décret de 1811.

A cet effet, ce décret avait alloué aux préfets une somme annuelle, égale au dixième de leur traitement, d'après le décret de 1810, c'est-à-dire au dixième de la valeur du mobilier lui-même. On avait adopté cette espèce d'abonnement, « parce que les meubles sont susceptibles de s'altérer par le temps et l'usage, et que si l'administration générale devait s'occuper habituellement de l'entretien et du renouvellement qui en serait la suite, il en résulterait des soins multipliés, beaucoup d'abus et des dépenses qui n'auraient aucune mesure (1). »

(1) Rapport fait à l'empereur par le ministre de l'intérieur, à l'appui du projet de décret.

Mais, plus tard, on crut devoir renoncer à cette espèce de marché à forfait, comme peu convenable en lui-même et causant souvent de fâcheuses difficultés. En conséquence, l'ordonnance royale du 17 décembre 1818 supprima, à partir du 1er janvier 1819, l'indemnité allouée par l'article 4 du décret du 25 mars 1811 aux préfets, qui cessèrent d'être responsables de la valeur des meubles et ne furent plus tenus que de les représenter.

A l'avenir, il dut être pourvu à cet entretien, au moyen de sommes votées par le conseil général, et allouées dans le budget du département. (Art. 3.) Les villes ont été exonérées de la participation aux dépenses d'entretien du mobilier des préfectures, que le chef de l'état pouvait leur imposer d'après l'article 5 du décret du 25 mars 1811. La loi du 10 mai 1838 a reconnu pareillement que cette dépense était, de sa nature, purement départementale.

Aucune somme n'a été déterminée, par l'ordonnance royale du 17 décembre 1818, pour l'allocation annuelle, destinée à l'entretien du mobilier. Voici les règles qui ont été adoptées, par le ministère de l'intérieur, pour base des approbations à donner aux votes des conseils généraux.

Le ministère distingue le simple entretien, c'est-à-dire les réparations ordinaires, qui ont lieu au fur et à mesure des besoins, afin d'éviter de plus grandes détériorations, et les réparations extraordinaires, qui ont plus d'importance.

Le fonds annuel d'entretien est destiné à pourvoir aux réparations de la première espèce : aussi le ministre a-t-il pensé que ce fonds ne devait

pas excéder le vingtième de la valeur du mobilier.

Les réparations extraordinaires ont lieu au moyen d'allocations spéciales, votées par le conseil général. (Circulaire du 1er septembre 1825.)

Malgré ces instructions, il paraît que d'assez nombreuses irrégularités ont eu lieu dans l'emploi du fonds d'entretien.

Ainsi la cour des comptes a eu l'occasion de remarquer qu'on l'avait fait servir à des remplacemens ou à des acquisitions de meubles, qui ne peuvent également avoir lieu que dans des formes et suivant des règles spéciales que nous expliquons plus bas (V. n° 477). Si l'on tolérait un pareil emploi du fonds d'entretien, il arriverait, ainsi que la cour des comptes l'a constaté, que la valeur du mobilier s'élèverait promptement au-dessus du maximum légal, et que l'inventaire pourrait s'accroître de meubles d'une autre nature que celle qu'a déterminée le décret du 25 mars 1811.

La cour des comptes a aussi signalé à la vigilance du ministre de l'intérieur l'emploi du fonds d'entretien à des réparations locatives ou de menu entretien, ou encore au blanchissage des tentures, draperies et rideaux, au frottage et cirage des appartemens. Ces dépenses sont à la charge du préfet, les unes parce qu'ayant l'usage des lieux, il doit les acquitter comme s'il était locataire; les autres, parce qu'elles se rapportent aux frais de sa maison.

D'après ce qui précède, est-il nécessaire d'ajouter qu'aucune partie du fonds d'entretien ne doit être appliquée aux meubles qui sont destinés à l'u-

sage personnel et domestique du préfet? Le décret de 1811 s'y oppose formellement; on ne peut transgresser ses prescriptions, sous prétexte que le mobilier légal n'aurait pas employé le maximum déterminé pour le fonds d'entretien. En effet, il faut remarquer d'abord que le conseil général n'est pas tenu de voter ce maximum, s'il n'est pas utile : c'est ce qui arrive, par exemple, dans les départemens où le mobilier vient d'être renouvelé et n'est susceptible, par conséquent, que de très légères réparations. Ensuite, quelle que soit la quotité de l'allocation votée par le conseil général, la portion qui ne serait pas employée pour réparation du mobilier légal doit faire retour au budget du département. (Circulaire ministérielle du 16 août 1838.)

Chaque année, il doit être rendu compte par le préfet, au conseil général, de l'emploi de ce fonds d'entretien. (Ordonnance royale du 17 décembre 1818, art. 3.)

477. — Le renouvellement du mobilier, comme l'entretien, dont il est en quelque sorte une partie, est à la charge des départemens. Voici comment on y procède.

Les meubles portés sur l'inventaire ne peuvent être remplacés que par la voie de la réforme et de la vente.

Lors donc qu'il y a lieu de supprimer des meubles pour cause de vétusté, il en doit être dressé un état contenant une double estimation : 1° la valeur originaire d'achat, qui se trouve dans l'inventaire; 2° la valeur vénale actuelle.

La première indique la somme dont sera réduite

la valeur totale du mobilier légal et détermine le quantum du crédit qui pourra être alloué pour reporter le mobilier à sa valeur précédente, ou au maximum légal, s'il était dépassé ou s'il n'avait pas été atteint.

La seconde estimation a pour but de faire connaître, par approximation, le produit que le département retirera de la vente.

L'état estimatif est soumis au conseil général, qui délibère sur la vente proposée (loi du 10 mai 1838, art. 4, n° 2), et qui vote, s'il y a lieu, un crédit pour l'acquisition de nouveaux meubles.

Pour être approuvées par le ministre de l'intérieur, les allocations ainsi votées par le conseil général doivent être accompagnées d'un état contenant la désignation des meubles à acquérir, de leur prix et des appartemens où ils seront placés. (Voir les circulaires ministérielles des 30 décembre 1818, 1er septembre 1825 et 16 août 1838.)

478. — La vente des meubles supprimés s'effectue, avec publicité et concurrence, en présence d'un agent de l'administration des domaines. Le produit en est versé chez le receveur général, pour le compte du département, et il est porté en recette à la première section du budget, parmi les produits éventuels ordinaires. (Loi du 10 mai 1838, art. 10, n° 6, et art. 13.)

479. — D'autres dispositions ont été prises pour garantir les droits du département, quant à la propriété dont il s'agit. Ainsi toutes les préfectures doivent avoir un inventaire estimatif et un inventaire descriptif de leur mobilier; ces deux inventaires

sont, d'ailleurs, soumis à un récolement, chaque année, et à chaque mutation de préfet; enfin les accroissemens et réductions de mobilier, survenues dans l'intervalle de deux récolemens successifs, doivent être consignés sur les deux inventaires. (V. décret du 25 mars 1811, art. 6, 7 et 8; ordonnances royales des 17 décembre 1818, art. 2 et 4, et 3 février 1830.

Chacune de ces opérations exige quelques détails.

— L'inventaire estimatif a son origine dans les dispositions suivantes du décret du 25 juin 1811.

« Les meubles destinés à composer le mobilier d'un hôtel de préfecture sont désignés dans un état, qui indique la forme, la nature et la valeur actuelle de chaque article. Cet inventaire est fait en présence du préfet, du secrétaire général, du président de la dernière session du conseil général, si le département a seul fourni le prix des meubles, ou du maire si c'est la ville qui l'a donné, ou de l'un et de l'autre, si la ville et le département y ont concouru. Il est signé par tous ces fonctionnaires, en triple expédition : l'une reste à la préfecture, une autre à la mairie, et la troisième est adressée au ministre de l'intérieur. » (Art. 6.)

C'est aussi dans ce décret de 1811 que se trouvent les premières dispositions relatives au récolement de l'inventaire estimatif.

« Si le préfet vient à quitter l'administration du département, il doit faire dresser contradictoirement, entre lui et son successeur, un état estimatif des meubles de la préfecture, dans les formes établies par l'article précédent. Le préfet entrant est

chargé des meubles portés dans le nouvel inventaire.

« En cas de décès du préfet, ou s'il vient à quitter avant que son successeur soit arrivé, le président du conseil général, ou à son défaut le maire de la ville du chef-lieu, doit recevoir les meubles comme l'eût fait le nouveau titulaire, en présence du conseiller de préfecture qui se trouve remplir l'*interim* et est chargé de pourvoir à leur conservation jusqu'à ce qu'ils soient remis au nouveau préfet.

« Si lors des inventaires qui auront lieu, le mobilier inventorié ne monte pas à une valeur égale à celle pour laquelle il a été livré des meubles au préfet décédé ou sortant, les héritiers du décédé sont tenus de compléter cette valeur, soit en meubles, soit en deniers, jusqu'à concurrence. » (Art. 7, 8 et 9.)

L'ordonnance royale du 17 décembre 1818 a supprimé, nous l'avons dit, l'indemnité allouée aux préfets par le décret du 25 mars 1811, pour l'entretien et le renouvellement du mobilier des préfectures, et a statué que, à partir du 1er janvier 1819, il y serait pourvu au moyen de sommes votées par le conseil général.

A la même époque, les préfets devant cesser d'être responsables de la valeur des meubles, et n'étant plus tenus que de les représenter, il dut être procédé, dans la forme prescrite par l'article 6 du même décret, à un état estimatif du mobilier. Lorsque la valeur ne se trouva pas égale à celle pour laquelle il avait été remis, la moins-value dut être versée, par le préfet, à la caisse du receveur général, et portée en recette dans le budget, pour être employée, s'il

y avait lieu, à la réparation du mobilier. (Art. 1, 2 et 3.)

On dut porter dans l'état estimatif, pour mémoire seulement, les glaces et autres effets qui n'auraient pas été compris dans les inventaires primitifs du mobilier soumis à l'entretien ou qui en auraient été retirés comme tenant à l'immeuble. Une expédition certifiée de l'état estimatif dut être adressée au ministère de l'intérieur. (Instruction ministérielle du 30 décembre 1818.)

L'ordonnance royale du 17 décembre 1818 voulut, en outre, que le mobilier départemental fût soumis à un récolement annuel, fait contradictoirement entre le préfet et une commission choisie par le conseil général parmi ses membres. (Art. 4.)

Comme cette ordonnance laissait subsister les articles du décret de 1811 qui n'étaient pas contraires à ses dispositions, la circulaire ministérielle expliqua que, en cas de décès ou de mutation du préfet, il devait être procédé au récolement de la manière prescrite par les articles 7 et 8 du décret précité, et que les meubles qui ne se retrouveraient pas (il n'est plus question de leur valeur) devraient être remplacés par le préfet sortant ou par les héritiers du préfet décédé.

D'autres circulaires ont recommandé que, dans les récolemens, on eût soin de conserver aux meubles, jusqu'à ce qu'ils fussent réformés et vendus, la valeur d'achat originaire, et de ne pas leur donner leur valeur vénale actuelle. Cette règle est fondée sur ce qu'un meuble qui, sans être neuf, est en bon état, sert tout aussi bien qu'un meuble neuf, et dès lors représente, dans l'ensemble du mobilier, la valeur

pour laquelle il a été acquis. (Circulaires des 1er septembre 1825 et 16 août 1838.)

D'un autre côté, on ne doit pas non plus ajouter, sur l'état estimatif, à la valeur originaire des meubles, le montant des réparations ordinaires ou extraordinaires qu'ils ont subies. Ces réparations n'ont pour effet que de maintenir ou de remettre les meubles en état de servir. (Circulaire ministérielle du 16 août 1838.)

Enfin, une expédition des récolemens doit être transmise au ministère de l'intérieur.

— L'article 8 de la loi du 26 juillet 1829 ayant disposé « que les inventaires du mobilier fourni, soit par l'état, soit par les départemens, à des fonctionnaires publics, seraient faits avant le 1er janvier 1830, et que ces inventaires seraient récolés à la fin de chacune des années suivantes et à chaque mutation de fonctionnaire responsable, » une ordonnance royale du 3 février 1830 a ajouté, à l'inventaire estimatif qui existait déjà pour le mobilier des préfectures, l'obligation de dresser un inventaire descriptif.

Le premier indique la forme, la nature, et la valeur de chaque article du mobilier; le second contient seulement l'énonciation et la description.

L'inventaire descriptif a dû être dressé par le préfet, contradictoirement avec un agent de l'administration des domaines ; il en a dû être rédigé trois expéditions; l'une pour rester dans les mains du préfet, l'autre pour être déposée au secrétariat général de la préfecture, et la troisième à la direction locale des domaines. (Ordonnance royale du 3 février 1830, articles 1 et 3.)

C'est cet inventaire qui doit être récolé annuellement, et à chaque mutation de préfet, en présence d'un préposé de l'administration des domaines et d'un membre du conseil général, désigné, à chaque session, parmi les membres de la commission chargée de procéder au récolement de l'inventaire estimatif. (Art. 4.)

Les accroissemens et réductions de mobilier qui surviennent dans l'intervalle d'un récolement à l'autre doivent être consignés, par le préfet, sur la copie de l'inventaire descriptif qui est laissée entre ses mains : aux époques de récolement, cette expédition doit être conférée et rendue conforme aux deux autres. (Art. 5 et 6.)

Si des meubles portés sur l'inventaire ne sont pas représentés au récolement, le préfet, ou ses héritiers s'il est décédé, sont tenus de remplacer les meubles manquans ou d'en acquitter le prix de remplacement. La somme, dans ce dernier cas, doit être versée dans la caisse du receveur général, et elle est portée, dans la première section du budget départemental, parmi les recettes ordinaires imprévues.

N° 2.

Du mobilier des bureaux des sous-préfectures.

SOMMAIRE.

480. — Manière dont il s'est formé.
481. — Ce qui le compose aujourd'hui.
482. — Règles établies pour sa conservation.

480. — La loi du 28 pluviose an 8 ayant rem-

placé les municipalités de canton par les sous-préfectures et par les administrations communales, un arrêté du 17 ventose, que nous avons déjà cité, ordonna aux administrations centrales de département « de charger les administrations municipales de dresser sans délai un inventaire du mobilier et l'état sommaire des papiers dépendans de l'ancienne municipalité. » (Art. 1er.) Les objets inventoriés devaient être mis sous le scellé par les juges de paix, en attendant que les sous-préfets pussent s'occuper de la réunion au chef-lieu ou de l'envoi, aux maires et adjoints des communes, des cartons et papiers afférens à chacune d'elles. (Art. 7.)

A la faveur de ces dispositions, les sous-préfets purent trouver un mobilier pour leurs bureaux; quant à leur ameublement personnel, il fut laissé complétement à leur charge, comme le logement, et il ne leur fut pas accordé de frais de premier établissement comme aux préfets; bien plus, ils durent pourvoir à l'entretien et au renouvellement du mobilier de leurs bureaux.

Il est résulté de là des inconvéniens réels.

Les sous-préfets sont trop modestement rétribués (1) pour que l'administration supérieure pût les obliger à faire, sur leur traitement, un prélèvement déterminé pour l'achat et l'entretien du mobilier.

L'ameublement des sous-préfectures dépendait donc et de la fortune personnelle des sous-préfets

(1) « Le traitement des sous-préfets, dans les villes dont la population excèdera vingt mille habitans, sera de 4,000 francs, et de 3,000 francs dans les autres. » (Loi du 28 pluviose an 8, art. 23)

et des chances plus ou moins prochaines de déplacement qu'ils pouvaient prévoir : aussi beaucoup d'entre eux se bornaient-ils à entretenir, d'une manière quelconque, le mobilier que leurs bureaux avaient recueilli des anciennes administrations cantonales ; et encore, le plus souvent, cette dépense était-elle mise à la charge du budget départemental, au moyen d'un changement de désignation toléré par les conseils généraux.

En présence de ces faits, le gouvernement crut devoir proposer, dans le projet de loi sur l'administration départementale, qui est devenu la loi du 10 mai 1838, d'obliger les départemens à fournir et entretenir le mobilier des hôtels et des bureaux de sous-préfecture.

La chambre des députés avait adopté cette disposition ; mais la chambre des pairs a cru devoir borner, quant à présent, l'obligation des départemens aux meubles des bureaux. La commission, sur le rapport de laquelle la charge relative au mobilier des hôtels de sous-préfecture a été retranchée, « a cru que la fourniture simultanée du mobilier, dans 277 sous-préfectures, causerait une dépense considérable, et que l'entretien et le renouvellement de cet ameublement pourrait devenir une source de discussions, de tracasseries et même d'abus (1). »

Dans le cours de la discussion, le maintien de la disposition intégrale, adoptée par la chambre des députés, a été demandé, comme propre à donner aux sous-préfets l'importance et la stabilité que l'on

(1) Rapport fait par M. le baron Mounier, à la séance du 4 mars 1837.

réclame depuis long-temps, et en vain, pour ces administrateurs.

Le ministre de l'intérieur (M. le comte de Montalivet) a représenté que l'obligation, pour les départemens, de pourvoir à l'ameublement des hôtels de sous-préfectures était le complément de celle qui leur était imposée relativement au logement. Il a fait valoir, en outre, que l'administration se trouverait ainsi plus libre dans ses choix; les sous-préfets pourraient donner à la représentation ce qu'on épargnerait à leurs traitemens, si modiques, sur les dépenses de première nécessité, et les permutations d'emploi utiles au bien public ne seraient plus entravées par des considérations matérielles que l'administration est forcée maintenant d'apprécier quelquefois. Le ministre estimait que ces avantages ne seraient pas achetés trop cher au prix de quinze ou vingt mille francs, une fois donnés par chaque département.

Le rapporteur de la commission a répondu que la situation des sous-préfets allait déjà recevoir une amélioration importante, par suite de la disposition qui leur assurait à tous la jouissance d'un hôtel aux frais du département; qu'on avait pensé qu'il fallait procéder avec mesure en cette matière, et que ce n'était pas encore le moment de grever les départemens, déjà surchargés de dépenses, d'une autre charge qui s'élèverait à près de trois millions, en calculant les frais de premier ameublement des hôtels de sous-préfecture à raison de dix mille francs seulement par hôtel.

Le ministre de l'intérieur, après avoir insisté

pour obtenir, en faveur des sous-préfets, l'avantage que leur avait accordé la chambre des députés, a fini par se rendre à la considération qu'il s'agissait seulement de différer la jouissance de cet avantage (1).

L'ameublement des hôtels de sous-préfecture reste donc à la charge des sous-préfets; mais aucune obligation déterminée ne leur est imposée à cet égard. Quant à l'ameublement des bureaux et à l'entretien de ce mobilier, ils sont compris parmi les dépenses ordinaires des départemens. (Loi du 10 mai 1838, art. 12, 4°.)

481. — L'administration supérieure a voulu que cette dépense fût le moins onéreuse que possible aux départemens, dans un moment où la loi nouvelle ajoutait plusieurs charges assez lourdes à celles qui pesaient déjà sur eux.

Ainsi le ministre de l'intérieur, dans des instructions en date du 26 juillet 1838 (2), après avoir rappelé aux préfets que le mobilier dont il s'agit ne doit pas comprendre des meubles d'un usage personnel et domestique, ou de représentation, a recommandé d'y faire entrer seulement :

1° Les tables et chaises des employés;

2° Les armoires et les rayons destinés à recevoir les papiers et les cartons : ceux-ci doivent être payés sur le fonds d'abonnement;

3° L'ameublement du cabinet de travail du sous-préfet.

(1) Voir les débats de la chambre des pairs, séances des 9 et 10 mars 1837.

(2) Voir le *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, page 214.

Les différences qui existent soit entre les diverses sous-préfectures, sous le rapport de l'importance des localités et du nombre d'employés, soit entre les appartemens qu'il s'agit de garnir de meubles, ne permettaient pas d'adopter un chiffre uniforme pour la dépense de la fourniture de ce mobilier; mais le ministre a voulu qu'elle fût restreinte dans les limites de 600 fr. à 1,200 fr.

Il y a plus : l'entretien du mobilier pourrait donner lieu à des abus. Le ministre a décidé que la somme qui serait portée, pour cet objet, au budget départemental, ne devrait pas excéder le vingtième de la valeur du mobilier.

Les allocations pour le mobilier des bureaux des sous-préfectures ont été votées par les conseils généraux, sur la proposition des préfets, d'après la demande des sous-préfets et l'avis des conseils d'arrondissement.

482. — Les règles adoptées pour la conservation du mobilier des préfectures (voir le n° précédent) devaient naturellement s'appliquer au mobilier des bureaux des sous-préfectures. Le ministre a disposé qu'il en serait ainsi, et a prescrit qu'il y aurait un inventaire et un récolement, chaque année et à chaque mutation de sous-préfet.

N° 3.

Mobilier des écoles normales primaires.

SOMMAIRE.

483. — Comment il se forme.
484. — Règles établies pour sa conservation.

483. — La loi du 28 juin 1833 dispose, par son

article 11, « que tout département est tenu d'entretenir une école normale primaire, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départemens. »

Ces écoles étant à la fois des établissemens d'instruction et des pensionnats exigent, sous ce double rapport, un mobilier assez considérable.

Il se compose généralement de lits et de tout ce qui s'y rapporte, de bancs et de tables pour le réfectoire, pour les classes et pour les études; d'une bibliothèque, dont tous les ouvrages doivent être choisis parmi ceux que le conseil royal de l'instruction publique a autorisés pour l'instruction primaire; de collections d'instrumens scientifiques ou aratoires; enfin du matériel nécessaire pour les exercices gymnastiques.

La loi précitée du 28 juin 1833, l'ordonnance royale du 16 juillet de la même année, rendue pour son exécution, et le statut général du 14 octobre 1832, qui a continué de régir les écoles normales primaires, ne contiennent aucunes dispositions relatives à la composition et à la conservation du mobilier. Mais l'administration supérieure n'a pas laissé sans direction cette portion du service de l'instruction primaire.

Chaque année, le ministère de l'instruction publique est informé des besoins de chaque établissement, sous le rapport du mobilier, par les demandes du directeur de l'école, accompagnées des avis de la commission de surveillance, du conseil académique et du recteur de l'académie. Des instructions sont adressées par le ministre au préfet, relative-

ment aux propositions que ce magistrat doit faire dans le budget départemental, qu'il soumet à la délibération du conseil général dans sa session annuelle. Habituellement ces conseils pourvoient d'une manière libérale à tous les besoins de ce genre.

484. — Quant à la conservation du mobilier, le ministère de l'instruction publique a recommandé qu'il fût dressé un inventaire pour chaque établissement, et il se fait rendre compte de l'accomplissement de cette formalité. Il y a un récolement tous les ans, et, en outre, dans le cas de mutation du directeur, sous la responsabilité duquel on a dû placer la garde du mobilier. Tous les ans aussi le catalogue des livres est vérifié avec soin.

— Dans la pratique, ces mesures paraissent satisfaisantes; nous pensons qu'il serait convenable de les faire régulariser et compléter par un réglement concerté entre les deux ministères de l'instruction publique et de l'intérieur.

N° 4.

Du mobilier des cours et tribunaux.

SOMMAIRE.

485. — Quelle est, à cet égard, la charge des départemens.
486. — Examen de la jurisprudence à cet égard.
487. — Comment il se forme et s'administre.

485. — L'article 12, n° 8, de la loi du 10 mai 1838 comprend, parmi les dépenses ordinaires des départemens, « le mobilier des cours et tribunaux. »

D'après l'interprétation donnée à cette disposition par le ministère de l'intérieur, le mobilier qui se

trouve ainsi à la charge des départemens est celui des cours royales, des tribunaux dits de première instance ou d'arrondissement, et des tribunaux de commerce. D'après l'article 30, n° 10, de la loi du 18 juillet 1837, l'achat et l'entretien du mobilier des justices de paix doivent être faits par les communes chefs-lieux de canton. Cette charge est pour ces communes une compensation de l'avantage qu'elles ont d'être chefs-lieux.

Le même motif paraît avoir déterminé le ministère de l'intérieur à faire supporter exclusivement, par le département où siége la cour royale, la dépense du mobilier de cette cour.

486. — On peut, ce nous semble, contester la justesse de cette interprétation.

En effet, il faut remarquer que les dépenses communes à plusieurs départemens, qui ont, pendant vingt ans environ, figuré dans les budgets départementaux, sont acquittées aujourd'hui sur les fonds généraux du trésor. Or, parmi ces dépenses, se trouvent (le ministère de l'intérieur l'a reconnu) les réparations, même locatives, des bâtimens des cours royales.

Pourquoi en serait-il autrement du mobilier? Est-ce parce que la loi du 10 mai 1838 s'est servie des mots *cours* et tribunaux? Mais le mot *cour* s'explique tout naturellement, en l'appliquant aux *cours d'assises*, qui sont particulières à chaque département.

D'ailleurs, pourquoi mettre à la charge du seul département où siége la cour royale cette dépense du mobilier? C'est, dit-on, par analogie avec ce qui

existe pour les justices de paix, d'après les dispositions de la loi du 18 juillet 1837; mais, pour que l'analogie fût exacte, il aurait fallu mettre la dépense dont il s'agit à la charge de la ville et non du département où siége la cour royale.

487. — Du reste, la loi et l'administration supérieure n'ont tracé aucune règle pour la composition du mobilier des cours et tribunaux. Les propositions que le préfet soumet à la délibération du conseil général sont faites d'après les demandes présentées par les chefs de la magistrature. Le ministère de l'intérieur exerce, il est vrai, une sorte de surveillance sur cette partie du service, parce que, avant de faire approuver par le roi le budget de chaque département, il examine toutes les dépenses portées dans ce budget, et qu'il peut demander un rapport spécial relativement à celles qu'il ne croit pas suffisamment justifiées ou dont le montant lui paraît trop élevé.

Quant à l'emploi du crédit, avant la loi du 10 mai 1838, le préfet ne pouvait faire, sans autorisation spéciale du ministre, une dépense de mobilier s'élevant à plus de 5,000 francs (1) : ce cas était très rare. Depuis la loi précitée, toute dépense de cette nature peut se faire, par le préfet, dans les limites du crédit ouvert par le budget départemental, régulièrement approuvé.

Il n'existe aucune disposition pour assurer la conservation du mobilier des cours et tribunaux. Il

(1) Voyez la circulaire du 22 octobre 1825, au *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome V, page 423.

y sera sans doute pourvu avant peu. Les règles ci-dessus tracées pour le mobilier de l'état pourront être appropriées à celui-ci.

N° 5.

Du mobilier des prisons départementales.

SOMMAIRE.

488. — Quels lieux de détention sont compris sous le nom de *prisons départementales*. — Population sédentaire et flottante.
489. — Quelles dépenses exigent les prisons départementales.
490. — Du coucher. — Prescription de l'administration centrale à ce sujet.
491. — Des vestiaires. — Mesures diverses de conservation.
492. — Du mobilier et du matériel relatifs au service de santé.

488. — La loi du 10 mai 1838 a compris dans la première section du budget des départemens, c'est-à-dire parmi leurs dépenses obligatoires, les dépenses ordinaires des prisons départementales. (Art. 12, n° 6.)

Avant de nous occuper de celles de ces dépenses qui se rapportent au mobilier et au matériel, il nous semble convenable de rechercher quelles sont les prisons départementales.

— Les prisons départementales sont de trois sortes : la maison d'arrêt, la maison de justice et la maison de correction. Les deux premières servent avant jugement, et la troisième après jugement.

On distingue assez généralement les détenus dans les prisons départementales en deux classes, savoir : la population sédentaire et la population flottante.

— La population sédentaire comprend :

Dans la maison d'arrêt,

Les prévenus (Code d'instr. crim., art. 603) ;

Les débiteurs contre lesquels la contrainte par corps a été prononcée (Code de procéd. civ., art. 788; loi du 17 avril 1832, art. 30);

Les délinquans retenus pour sûreté de paiement des amendes, restitutions, dommages-intérêts et frais prononcés au profit de l'état ou de particuliers (Code pén., art. 53 et 54; loi du 17 avril 1832, art. 38);

Les débiteurs du trésor (décret du 4 mars 1808);

Les faillis (Code de commerce, art. 455).

Dans la maison de justice,

Les accusés traduits devant la cour d'assises (Code d'inst. crim., art. 249 et 603);

Les condamnés à mort, jusqu'au moment de l'exécution.

Dans la maison de correction,

Les individus condamnés correctionnellement à un an et au-dessous (ordonnances royales du 2 avril 1817, et du 6 juin 1830);

Les enfans détenus par correction paternelle (loi du 22 juillet 1791, titre 2, art. 2);

Les enfans au-dessous de seize ans, retenus ou condamnés en vertu des art. 66, 267 du Code pénal, lorsque l'emprisonnement ne doit pas excéder un an.

—La population flottante comprend :

Les accusés qui sont transférés devant les cours d'assises;

Les condamnés de toute espèce, en appel et en pourvoi;

Les condamnés aux travaux forcés, au bannissement et à la déportation, en attendant leur transfèrement;

Les condamnés qui sont amenés devant les cours et tribunaux, soit pour y déposer comme témoins, soit pour y assister à l'entérinement de leurs lettres de grâce;

Les personnes qui sont détenues par mesure administrative, parce qu'elles ont été trouvées voyageant sans passe-ports hors de leur canton. D'après la loi du 10 vendémiaire an 4 (titre 3, art. 6 et 7), la détention doit durer jusqu'à ce que ces personnes aient justifié de leur domicile; mais, à défaut de justification dans les quinze jours de l'arrestation, elles doivent être considérées comme vagabonds et gens sans aveu, et, comme telles, déférées aux tribunaux compétens;

Les militaires et marins que l'on conduit devant les conseils de guerre et de révision et dans les établissemens de détention militaire des compagnies de discipline;

Les mendians et vagabonds qui sont renvoyés devant le maire de leur commune.

— On trouve encore dans les prisons départementales :

1° Des condamnés à la réclusion et des condamnés correctionnels à plus d'une année d'emprisonnement; mais cela n'a lieu que faute de place dans les maisons centrales de détention. Alors la dépense de ces condamnés est à la charge des fonds généraux du trésor; elle est remboursée aux départemens par l'état.

Il y a aussi des condamnés correctionnels à plus d'un an qui restent dans les prisons départementales pour y subir leur peine, en vertu d'autorisations que le ministre de l'intérieur accorde principalement dans l'intérêt des familles, et après avoir consulté les procureurs généraux et les procureurs du roi.

Mais les condamnés ainsi autorisés à rester dans les prisons départementales sont obligés de s'y entretenir à leurs frais. (Circulaires du ministère de l'intérieur du 5 avril 1817 et du 15 avril 1838.) La raison en est simple. La loi ne met à la charge des départemens que les condamnés à l'emprisonnement pour un an et au dessous, et, d'un autre côté, le ministère de l'intérieur n'a de crédit, dans son budget, que pour les dépenses des détenus dans les maisons centrales.

2o Des condamnés militaires. Aux termes des lois et règlemens existans, les militaires de passage doivent seuls être admis dans les prisons départementales. Ceux qui sont condamnés à des peines afflictives et infamantes, autres que celles des fers (auquel cas les militaires sont envoyés aux bagnes), doivent, après avoir été dégradés, être transférés dans les maisons *de force*, avec les autres condamnés des mêmes classes. (Circulaires du ministère de l'intérieur, du 23 janvier et du 15 avril 1833.)

Ceux qui ont à subir la peine de l'emprisonnement simple, soit en vertu du jugement de condamnation, soit en vertu de commutations accordées, doivent être conduits et détenus dans les pénitenciers militaires, par les soins et aux frais de l'administration de la guerre. (Décret du 18 juin 1811;

ordonnance royale du 3 décembre 1832 ; circulaire du ministère de l'intérieur, du 15 avril 1833.)

Par exception, le ministre de l'intérieur a autorisé (voir la circulaire du 19 août 1836) l'admission, dans les prisons départementales, des jeunes soldats de la réserve, punis disciplinairement d'un emprisonnement de quinze jours au plus. Quoique le ministre ait fait des efforts sérieux pour que l'exception ne reçût pas d'extension, il est certain que, dans des villes même pourvues de casernes spacieuses, la prison civile reçoit jusqu'aux militaires détenus par simple police de corps.

L'autorité militaire n'éprouve à cet égard aucune résistance de la part des administrations municipales, toujours jalouses de conserver et de faciliter le casernement. Du reste, la dépense de ces détenus est à la charge du département de la guerre.

— Les aliénés ont long-temps fait partie de la population des prisons départementales. Dans certaines localités on les emprisonnait jusqu'au jugement d'interdiction qui précédait leur transfert à l'hospice ; dans d'autres endroits, faute d'hospices, on les détenait jusqu'à guérison ou plutôt jusqu'à la mort. La loi du 30 juin 1838 veut que les aliénés, en attendant qu'ils soient dirigés sur l'établissement spécial destiné à les recevoir ou pendant le trajet qu'ils font pour s'y rendre, soient déposés dans des hospices ou hôpitaux. A défaut d'hospices et d'hôpitaux, les maires doivent pourvoir à leur logement, soit dans une hôtellerie, soit dans un local loué à cet effet. Dans aucun cas, les aliénés ne peuvent être déposés dans une prison. (Art. 24.)

Maintenant que nous connaissons la population sédentaire et flottante des prisons, voyons quelles dépenses cette population exige.

489. — Les dépenses des prisons départementales embrassent :

1° Les frais d'administration : traitemens des aumôniers, des officiers de santé et des concierges, salaires des gardiens et autres préposés ;

2° La nourriture, le coucher, l'habillement et l'entretien de tous les détenus ;

3° Le loyer et l'entretien des bâtimens ;

4° Les frais de translation de prisonniers d'une prison départementale à l'autre. — D'après l'ordonnance royale du 2 avril 1817 et les circulaires du ministre de l'intérieur, des 5 avril et 30 juillet 1817 (1), les départemens étaient tenus, en outre, de pourvoir aux frais pour la translation soit des condamnés aux travaux forcés dans les bagnes, soit des réclusionnaires et des condamnés correctionnellement à un emprisonnement de plus d'une année dans les maisons centrales. La loi du 10 mai 1838 (art. 12, 7°) comprend, parmi les dépenses départementales ordinaires, les frais de translation des détenus en général. Mais, depuis 1838, le transport aux bagnes, des condamnés aux travaux forcés, a lieu au moyen de voitures cellulaires, en vertu d'un marché payé sur les fonds généraux du trésor. A partir de 1839, on a cru devoir procéder de la même manière pour la translation, aux maisons cen-

(1) *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome III, pages 183 et 249.

trales, des réclusionnaires et des condamnés correctionnellement à plus d'une année d'emprisonnement ;

5° Les frais de translation des condamnés aux travaux forcés ;

6° Les frais de greffe ;

7° Les frais d'inhumation des détenus décédés ;

8° Les frais de chauffage et d'éclairage des corps de garde établis près des prisons. (Circulaire du ministre de l'intérieur, du 17 décembre 1814 (1); loi du 10 mai 1838, art. 12, 9°.)

De ces dépenses, trois seulement entraînent un mobilier ou matériel : ce sont le coucher, l'habillement et le service de santé. Nous devons, dès lors, entrer dans quelques détails sur chacun de ces objets.

490.—Dans le rapport au roi du 1er février 1837 sur les prisons départementales, le ministre de l'intérieur s'exprimait ainsi, à propos du coucher : « Il n'y a encore que trop de prisons où l'on se contente de jeter de la paille sur le sol, quoique des maladies graves et même mortelles aient été attribuées par les médecins à cet état de dénûment pendant les rigueurs de l'hiver.

« Dans d'autres prisons, on a ajouté à la paille non seulement la couverture, mais le lit de camp. Dans d'autres, on a introduit le coucher séparé dans des hamacs, avec une couverture en été et deux en hiver ; ailleurs ce sont des lits à bascule ; ailleurs

(1) *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome II, page 555.

encore des galiotes garnies, comme celles des maisons centrales, d'un matelas, d'une paire de draps, avec une couverture en été et deux en hiver. Enfin, il est un nombre assez notable de prisons où les détenus sont couchés dans des lits ordinaires, avec paillasse, matelas, traversin, draps et couvertures.

« Les lits en fer ont aussi pénétré dans quelques prisons. Mais l'emploi de la paille, pour le coucher des détenus dans les prisons départementales, est encore le plus général, quoique cet usage soit à la fois le plus mauvais et le plus onéreux. Avec le lit de camp, on a cru remédier aux inconvéniens de ce coucher, c'est-à-dire au contact dangereux d'un sol humide ou d'une pierre froide et glacée. Il n'a pas cessé d'être défectueux, en ce qu'il réunit de même tous les dangers physiques et moraux attachés au coucher en commun.

« D'un autre côté, en vain prescrit-on le renouvellement des pailles, tous les dix ou quinze jours; en vain défend-on que la paille qui a servi à un détenu puisse servir à un autre, les règlemens, sur ce point, comme sur tant d'autres objets, sont inexécutables et inexécutés, parce que les séjours ne cadrent pas avec les prescriptions. Il y a, en effet, des séjours de deux, trois, quatre, cinq jours et même de quinze. Aussi la vermine pullule bientôt dans cette paille, et le coucher en commun y répand tous les dangers des maladies contagieuses.

« Pour obtenir le renouvellement du coucher à la paille, il faudrait qu'il eût lieu, non par quinzaine, mais par séjour individuel, abstraction faite de la durée de ce séjour. On a reculé avec raison devant

ce mode, comme le plus dispendieux qu'on puisse imaginer; mais on ne s'avoue pas encore généralement combien même l'usage actuel est onéreux. Il est certain, en effet, que, même avec le seul prix de la paille que détruit annuellement le coucher des prisonniers dans la plupart des maisons d'arrêt et de justice, l'administration établirait, en peu d'années, des matelas ou des paillasses piquées, qui seraient d'un long usage, et qui coûteraient peu à entretenir; tant il est vrai que, pour améliorer, il ne s'agit pas toujours d'augmenter les dépenses, mais au contraire de les réduire par un emploi mieux raisonné.»

Malgré ces sages réflexions et les efforts de l'administration, d'après une circulaire émanée du ministre de l'intérieur à la date du 7 août 1838 (1), il paraît que le coucher sur la paille étendue à terre ou sur des lits de camp a continué d'être le plus général, même pour les prévenus. Malheureusement l'état d'incertitude où le gouvernement est encore sur les dispositions intérieures des maisons d'arrêt et de justice empêche de régler définitivement ce service. L'administration a dû se borner à prescrire les dépenses absolument indispensables dans l'intérêt de la santé des prévenus, et qui pourront plus tard être utilisées, à quelque système qu'on s'arrête. Il a donc été ordonné aux préfets de prendre des dispositions pour que chaque prisonnier ait un matelas en laine, du poids de six à sept kilogrammes et d'une largeur de soixante-dix centimètres, puis un traversin

(1) *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, tome Ier.

également en laine, et de plus une couverture en été et deux en hiver (1).

Le rapport précité attribue à l'usage des pistoles (2) un des principaux obstacles que l'administration éprouve pour l'amélioration du service du coucher. Les concierges, qui retirent souvent, des pistoles, des profits considérables, que l'administration locale considère comme le complément légitime d'un traitement évidemment insuffisant, ont un intérêt opposé à l'amélioration du mode du coucher. Les inspecteurs ont souvent conseillé, sur les lieux, l'introduction d'un meilleur mode, que les préfets ont mis à l'essai et qui a été abandonné par eux, parce que le concierge avait eu l'habileté de faire échouer l'essai.

On s'explique aisément, d'après ce qui précède, comment il n'a pas été pris de mesure administrative pour assurer la conservation du matériel affecté au coucher des détenus, dans les prisons départementales.

491. — Une circulaire du ministre de l'intérieur du 19 mai 1818 (3) a statué qu'il devait y avoir

(1) Depuis la circulaire précitée, le ministre a reconnu qu'au lieu de matelas on pouvait se borner, dans les prisons départementales, comme dans les maisons centrales, à des paillasses piquées; il y a plus d'économie, et au moins autant de propreté.

(2) On appelle *pistoles* des chambres, communes ou séparées, garnies de lits, où les détenus couchent moyennant un prix de location. L'administration supérieure s'efforce de retirer aux concierges les pistoles, aussi bien que les cantines. Lorsque les allocations votées par les conseils généraux, pour les traitemens de ces préposés, permettent de leur supprimer ces anciens avantages, on ne manque jamais de le faire, car on le considère comme une amélioration du service.

(3) *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome III, p. 311.

dans les prisons départementales, pour chaque détenu, un vestiaire complet, composé de deux habillemens, l'un d'été, l'autre d'hiver.

L'habillement d'hiver devait comprendre, pour les hommes, une veste et un pantalon de droguet.

L'habillement d'été comprenait une veste et un pantalon de toile écrue.

Il devait y avoir, en outre, un bonnet, trois chemises et huit paires de sabots.

Ces deux habillemens devaient durer deux ans.

La circulaire du 7 août 1838 (1) a maintenu ces dispositions; seulement, elle a prescrit de fournir de plus, pendant l'hiver, aux hommes, des chaussures et des guêtres en étoffes de laine, et aux femmes des bas de laine (2).

Les deux habillemens sont évalués de 44 à 45 francs, ce qui ferait une dépense moyenne, par an, de 22 à 23 francs; mais il faut remarquer que ces objets ne sont dus gratuitement qu'aux prévenus; les condamnés peuvent être obligés à contribuer, par leur travail, à leurs dépenses personnelles. Le ministre de l'intérieur, par la circulaire précitée du 7 août 1838, recommande aux préfets de faire faire, sur le produit du travail des condamnés qui restent dans les maisons de correction départementales, la retenue du tiers, à l'instar de ce qui est prescrit par l'ordonnance royale du 2 avril 1817 pour les maisons centrales de force et de correction.

— Indépendamment du vestiaire qu'on peut

(1) *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, t. Ier, p. 230.

(2) Il a toujours été entendu que les vêtemens des femmes doivent être faits avec les mêmes étoffes que ceux des hommes.

appeler départemental, parce qu'il est fourni et entretenu par les départemens, il y a encore, dans les prisons départementales :

1° Le vestiaire des dépôts, qui est consacré à la conservation des vêtemens personnels des détenus, qu'on répare et blanchit pour leur être remis à leur sortie;

2° Le vestiaire de charité, pour les besoins des partans et des passagers qui en sont dépourvus à l'époque de leur sortie. L'administration centrale fait tous ses efforts pour arriver à la suppression de ces vestiaires, qui se forment souvent au moyen de quêtes en nature, que les concierges des prisons vont faire de porte en porte. Deux circulaires du ministère de l'intérieur, à la date des 8 juillet 1829 (1) et 15 avril 1833, ont prescrit, pour la conservation des vêtemens personnels des prisonniers, des mesures dont la circulaire du 7 août 1838 a recommandé la stricte exécution. Le registre d'écrou renferme une colonne spécialement destinée à l'enregistrement des effets d'habillement dont les détenus sont nantis au moment de leur arrivée. S'ils en possèdent au delà de leurs besoins, il ne leur est pas interdit d'en disposer pour se procurer quelques secours ; mais ces ventes ne doivent jamais se faire par l'intermédiaire et au profit des employés des prisons. Le ministre de l'intérieur a recommandé que l'autorité municipale voulût bien se charger de ce soin.

Les concierges sont responsables de la conserva-

(1) *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, t. VI, p. 274

tion des vêtemens portés ou devant être portés sur le registre d'écrou.

Mais ces précautions seraient vaines, si les prisonniers étaient libres de vendre leurs vêtemens pendant leur translation. Aussi, lorsqu'il y a lieu d'ordonner le transfèrement d'un détenu, il est remis, aux gendarmes de l'escorte, un état détaillé des vêtemens qu'il est tenu de conserver et dont il est porteur. Les gendarmes doivent veiller, sous leur responsabilité, à ce qu'il n'en dispose pas en route. La même responsabilité doit peser sur les concierges et gardiens des prisons dans lesquelles le détenu s'est arrêté avant d'arriver à sa destination.

Les concierges et gardiens et les gendarmes sont, à plus forte raison, responsables des effets d'habillement dont la fourniture est faite par les départemens.

Pour garantir le bon emploi des crédits et le contrôle du service relatif à l'habillement, les commissions de surveillance des prisons ont été, depuis quelques années, invitées à tenir un registre du vestiaire départemental.

Plusieurs de ces commissions ont adopté un usage que nous croyons devoir signaler, et que l'administration supérieure nous semblerait devoir prescrire comme règle générale.

Chaque année, dans le mois qui précède la session du conseil général, la commission rédige le relevé du vestiaire, et le sous-préfet l'adresse au préfet, qui peut ainsi en apprécier l'état, et qui propose ensuite au conseil général de pourvoir aux vêtemens hors de service, par un nombre équivalent de

vêtemens neufs. Ces vêtemens hors de service passent alors dans le vestiaire de charité.

Dans un assez grand nombre de départemens, des sœurs de charité sont chargées de la confection et de l'entretien du vestiaire, ainsi que de la surveillance des travaux confiés aux prisonniers. Il est aisé de comprendre que cette mesure a procuré de grands avantages, sous le rapport de l'ordre, de la décence et du bien-être des prisonniers (1).

492. — La législation française n'exige pas que les détenus malades soient traités dans l'intérieur des prisons. La loi du 4 vendémiaire an 6 (23 septembre 1797) prévoit (art. 15) que, en cas de maladie, les individus enfermés dans les maisons d'arrêt et de justice et même dans les prisons pour peines, pourront être transférés dans les hospices, d'après l'ordre du magistrat civil, s'il s'agit d'un condamné, et avec le consentement de l'autorité judiciaire, s'il s'agit d'un prévenu ou d'un accusé.

Dans son article 6, la même loi a prescrit les précautions à prendre pour prévenir les évasions des détenus traités dans les hôpitaux. (Circulaire ministérielle du 15 avril 1833.)

Les facilités pour faire traiter les détenus dans les hôpitaux ont été accordées, par la considération que, dans la plupart des prisons départementales, la population moyenne est, en général, trop peu nom-

(1) Des sœurs sont aussi chargées de préparer les alimens. Enfin, le plus souvent, ce sont elles qui procurent du travail aux prisonniers; car il n'y a pas, pour les prisons départementales, comme pour les maisons centrales, d'entreprises organisées pour mettre à profit le travail des prisonniers. Il est vrai qu'il y aurait à cela des obstacles de plus d'un genre.

breuse et les cas de maladie trop peu fréquens, pour qu'il fût besoin d'y organiser un service de santé, dont la dépense serait hors de proportion avec les résultats qu'on obtiendrait.

Mais il existe, dans plusieurs chefs-lieux de département, des infirmeries de prisons, dont le service est d'ordinaire dirigé par des sœurs de charité.

Les dispositions qui ont pu être prises, pour assurer la conservation du mobilier des infirmeries et pour constater l'entrée et l'emploi des médicamens, sont purement locales.

L'exposé qui précède, tout sommaire qu'il est, fera voir sans doute combien le régime actuel des prisons départementales réclame d'améliorations; nous aurions été moins brefs, si la législature ne devait être prochainement saisie d'un projet de loi qui doit modifier complètement le système de nos établissemens de détention.

N° 6.

Du mobilier de certains hospices et asiles.

SOMMAIRE.

493. — Quels établissemens sont à la charge des départemens.
494.—Règles de leur administration, quant au mobilier qu'ils renferment.

493. — La loi du 30 juin 1838 a disposé que « chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département. » (Art. 1er.)

L'effet de cette disposition, quoiqu'elle laisse aux départemens la faculté de traiter avec des établissemens privés, doit être certainement de faire créer en France, un peu plus tôt, un peu plus tard, un assez grand nombre d'asiles départementaux pour les aliénés. Avant la promulgation de la loi précitée, il en existait déjà avec ce caractère, et plusieurs pouvaient être cités comme des modèles, par exemple ceux de Rouen, Nantes, Bordeaux et Strasbourg.

Ces asiles n'étaient pas les seuls établissemens de bienfaisance entretenus par les départemens, il y en avait, et il y en a encore, pour des destinations assez diverses, qui sont de véritables hospices.

Tous ont un mobilier assez considérable ; quelques-uns ont, en outre, des dépôts de matières premières, qui sont livrées à des ateliers, formés dans leur intérieur, pour confectionner des vêtemens et autres objets à l'usage de l'établissement.

494. — La bonne administration de ces dépôts et celle des magasins contenant les denrées et autres objets de consommation est d'une aussi grande importance pour la prospérité des établissemens dont il s'agit, que pour celle des établissemens de bienfaisance qui forment ordinairement des annexes à l'administration municipale.

Aussi l'ordonnance royale du 29 novembre 1831, qui prescrit au ministre de l'intérieur d'organiser, dans ces derniers établissemens, une comptabilité en matières, à partir du 1er janvier 1832, a-t-elle été, sans hésitation, appliquée aux établissemens de bienfaisance ayant une origine purement départementale.

D'après cette ordonnance, la gestion financière est confiée à deux agens spéciaux et distincts, un receveur et un économe.

La gestion du receveur, qui est chargé du maniement des deniers, a été réglée, depuis long-temps déjà, par divers actes, et notamment par l'ordonnance royale du 31 octobre 1821.

La gestion de l'économe est réglée par des instructions rédigées par le ministre de l'intérieur, en exécution de l'ordonnance royale du 29 novembre 1831, et qui portent la date du 20 novembre 1836.

Les règles ainsi établies intéressant l'administration départementale et en particulier la gestion de la portion de mobilier dont nous nous occupons, nous croyons devoir les exposer ici.

— D'après l'instruction ministérielle précitée, un économe est chargé, dans chaque hospice (1), de

(1) En général, un seul économe doit suffire, lors même que les hospices seraient divisés en plusieurs établissemens. Cependant, si leur importance était telle que le service dût souffrir de la réunion de tous les magasins dans les attributions d'un seul employé, rien, dans les ordonnances, ne s'oppose à ce que les fonctions d'économe soient divisées entre plusieurs agens qui deviennent responsables, chacun en ce qui le concerne ; mais il faut que la nécessité d'une pareille mesure soit bien constatée pour qu'on l'adopte, et elle est toujours soumise à l'approbation du ministre. D'un autre côté, il n'y a pas incompatibilité entre les fonctions d'économe et celles de receveur : ce dernier comptable pourrait donc être chargé de l'économat, si ce cumul était jugé utile aux intérêts des établissemens; mais ce système ne peut guère s'appliquer qu'aux hospices peu considérables. En général, il est préférable, pour l'ordre et pour la régularité du service, que la caisse et l'économat soient séparés, lorsque la gestion en nature présente quelque importance; d'ailleurs, si les fonctions de l'économat n'absorbent pas tous les momens de l'employé qui en est chargé, cet employé peut y réunir des attributions relatives au service intérieur, telles, par exemple, que celles de préposé au recouvrement, de secrétaire, etc.

percevoir, d'emmagasiner et de conserver les denrées et autres objets mobiliers appartenant à l'établissement, de distribuer ces denrées et objets selon les besoins du service, enfin de passer écriture et de rendre compte de ces opérations.

L'économe est nommé par le préfet, sur la présentation des administrations charitables, qui proposent en même temps le traitement à lui allouer.

Les économes sont soumis à un cautionnement, dans les établissemens où la valeur des denrées et objets de consommation s'élève annuellement à 20,000 francs, et au delà. Ces cautionnemens doivent être fixés d'après les mêmes bases que ceux des receveurs (ordonnance royale du 29 novembre 1831, art. 2), c'est-à-dire qu'ils doivent être égaux au dixième de la valeur des objets dont la manutention leur est confiée.

Conformément à l'ordonnance du 6 juin 1830, les cautionnemens doivent être réalisés en immeubles ou en rentes sur l'état, en observant d'en élever la quotité d'un tiers, lorsqu'ils sont fournis en immeubles.

Les règles de l'emmagasinement et de la conservation des objets confiés à la responsabilité de l'économe, celles qui concernent leur distribution, sont déterminées par les réglemens du service intérieur de chaque hospice; l'administration supérieure s'est seulement occupée de régler le mode de la comptabilité en matières, c'est-à-dire, la forme des écritures, celle du compte, de sa présentation et de sa justification, puis enfin le jugement.

— L'ensemble des écritures de la comptabilité en matières est assez compliqué. En effet, on y trouve :

1° Un état, avec évaluation en argent, des consommations présumées pour l'année courante. Cet état, qu'on peut appeler le budget de l'économe, est formé par les commissions administratives, en même temps que le budget de l'établissement, et soumis avec lui à l'approbation, soit du préfet, soit du ministre, selon que le règlement du budget appartient à l'un ou l'autre. Il devient ainsi une annexe nécessaire du budget en deniers, dont il sert à justifier les divers articles qui se rapportent aux divers objets de consommation ou d'entretien, c'est-à-dire, en définitive, à la plupart des crédits ;

2° Un état des restes en magasin au 31 décembre de l'année précédente ;

3° Un journal à souche pour l'enregistrement des recettes en matières. Un bulletin détaché de la souche est remis à la partie versante, à titre de récépissé ; il doit porter le numéro du talon, le nom de la partie versante, la nature et la quantité des objets versés. La souche contient, en outre, l'indication du numéro du *journal général* où la recette doit être immédiatement portée. Sur la représentation et en échange du bulletin de l'économe, le receveur de l'hospice délivre une quittance définitive ;

4° Un journal général pour l'enregistrement journalier des entrées et des sorties. Ce livre est destiné, comme le journal de la comptabilité en deniers, à l'enregistrement, jour par jour, des recettes et des dépenses, ou, en d'autres termes, des entrées et des

sorties en matières, au fur et à mesure qu'elles s'effectuent par les soins de l'économe ;

5° Un grand-livre, pour l'établissement du compte particulier des diverses natures de denrées ou d'objets mobiliers. Dans ce livre, sont successivement indiquées les quantités entrées ou sorties et dont il a été passé écriture, au fur et à mesure, sur le *journal général*. Chacun des comptes fait ressortir, dans des colonnes distinctes, quant à l'*entrée* ou *débit*, les quantités entrées et leur évaluation en argent; quant à la sortie ou *crédit*, les quantités sorties et les restes en magasins ;

Le journal à souche, le journal général et le grand-livre doivent être cotés et paraphés, avant le commencement de l'année à laquelle ils se rapportent, par l'un des membres de la commission administrative;

6° Des bordereaux mensuels de situation des comptes du grand-livre, pour que la commission administrative puisse suivre et surveiller le mouvement des consommations, et que l'économe puisse établir et connaître sa situation à des époques rapprochées ;

7° Un carnet d'enregistrement des mandats délivrés sur la caisse du receveur, pour le paiement des fournitures versées à l'économe.

La comptabilité en matières des hospices a été conçue de manière à établir un contrôle permanent entre les écritures de l'économe et celles du receveur; et, à cet effet, le premier de ces comptables porte dans ses livres, à côté des quantités qu'il reçoit, leur valeur en numéraire. Mais, pour faire

exactement cette énumération, il faut qu'il connaisse positivement le montant de la somme payée par le receveur, pour chaque fourniture. Le carnet d'enregistrement des mandats lui en donne les moyens.

Tout mandat délivré par l'ordonnateur des dépenses, pour le montant d'une fourniture, ne peut être acquitté par le receveur, sans qu'au préalable il ait été présenté par la partie prenante à l'économe, qui appose son visa. L'économe inscrit sur son carnet l'objet et la somme de ce mandat, et, immédiatement après, il passe écriture au journal et au grand-livre, dans les colonnes réservées au montant en argent des fournitures. Il a soin d'indiquer le numéro de l'article du carnet.

Les additions de ce carnet doivent concorder tant avec celles du grand-livre qu'avec les écritures du receveur, à la fin de l'année; l'économe arrête définitivement ce livre à la somme des mandats payés, laquelle doit figurer au résumé à établir sur le compte de gestion.

S'il arrivait qu'un mandat visé par l'économe et enregistré au carnet n'eût pas été payé, par quelque cause que ce fût, ce comptable annulerait alors son enregistrement par un article de déduction, et il comprendrait le mandat déjà visé parmi ceux à payer pour l'année suivante.

La tenue du carnet a encore un autre avantage non moins important pour l'intérêt des établissemens. Comme il s'écoule toujours un temps plus ou moins long entre la fourniture et le paiement, l'économe a pu, durant cet intervalle, reconnaître la qualité des objets fournis, et, s'il a à s'en plaindre, il

peut, quand ce mandat lui est présenté, arrêter le paiement et prévenir l'administration, qui avise aux mesures à prendre.

— A la fin de l'année, l'économe doit, en outre, rédiger :

1° Le relevé des articles du journal général dont le montant en numéraire n'a pas été payé au 31 décembre. Ce relevé sert à établir le décompte de la déduction à faire, sur le carnet d'enregistrement, des mandats délivrés et non acquittés ;

2° Un état des restes en magasin, au 31 décembre. Cet état, rapproché de celui de l'année précédente, sert à établir la position du comptable.

— Le compte présenté par l'économe n'est et ne saurait être que la reproduction des comptes du grand-livre. En effet, comme ce registre présente le mouvement de chaque nature de denrées ou d'objets mobiliers entrés et sortis pendant l'année, il est évident que le compte de gestion ne peut faire autre chose que reprendre, un à un, les résultats qui y sont consignés.

Ainsi, à chaque article du compte, l'économe se charge en recette, comme dans le grand-livre :

1° Des restes en magasin, constatés antérieurement à l'année du compte ;

2° Des entrées effectuées pendant cette année.

En dépense, il présente toutes les sorties effectuées dans le cours de l'année et dont il a été fait écriture au grand-livre.

La confection du compte est donc sans difficulté ; il était moins facile de déterminer quelles justifications devaient l'accompagner.

« Il serait difficile, a dit le ministre de l'intérieur, dans la circulaire précitée, de justifier les opérations de la comptabilité en matières d'une manière aussi rigoureuse que celles de la comptabilité en deniers. Celle-ci, en effet, a directement affaire, soit au débiteur, soit au créancier ; elle donne quittance à la partie versante ou la reçoit de la partie prenante, et sa justification est complète aux yeux de tous. Mais la comptabilité en matières ne peut agir de la même manière; l'économe, lorsqu'il distribue des denrées qui doivent servir à la consommation, n'a pas directement affaire à celui qui consomme. Les véritables parties prenantes sont ici les personnes qui forment la population des établissemens, et il est évident qu'on ne peut leur demander de quittance pour les objets qu'elles consomment.»

Mais, tout en reconnaissant que la justifica on ne peut être aussi complète que pour la gestion en deniers, le ministre s'est efforcé de la rendre aussi satisfaisante que possible.

A cet effet, il a prescrit que chacun des articles du *compte-matières* fût accompagné, à titre de justification :

En recette ou pour les entrées : 1° d'un état de réception, constatant, mois par mois, les quantités versées à l'économe, et visé par l'ordonnateur de l'établissement; 2° d'un état des restes en magasin au 31 décembre ;

En dépense ou pour les sorties : d'un état également visé par l'ordonnateur, et indiquant, mois par mois, et par nature de denrées, les distributions faites dans l'établissement.

Il doit être joint à ces états, pour servir de point de comparaison et de contrôle, un état du mouvement de la population, présenté aussi par mois.

Enfin le compte doit être accompagné d'une expédition de tous les marchés de fournitures, et des copies certifiées des titres en vertu desquels il aurait été fait recette de denrées ou d'objets mobiliers.

— Le compte, ainsi formé et accompagné des pièces justificatives ci-dessus énoncées, doit être remis à la commission administrative, qui, aux termes de l'article 1er de l'ordonnance royale du 29 novembre 1831, est chargée de l'apurer. Cette remise doit être faite aux mêmes époques que les comptes des receveurs, c'est-à-dire avant le mois de juillet. En cas de retard, les économes pourraient, comme ces comptables, être poursuivis et par les mêmes voies de droit.

Les injonctions prononcées contre l'économe, pour l'arrêté de son compte, doivent être exécutées par lui dans le délai de deux mois, à dater de la notification, sous peine d'y être contraint.

En un mot, les dispositions qui régissent la comptabilité des receveurs, quant aux obligations qu'ils encourent par le fait de leur qualité de comptables, s'appliquent aux économes.

—Il est probable que l'application des règles établies par la loi du 10 mai 1838, sur l'administration départementale, amènera, en ce qui concerne les établissemens départementaux, la modification de quelques unes des dispositions qui précèdent.

N° 7.

Du mobilier des cours d'accouchement.

SOMMAIRE.

495. — Objet de ces cours. — Comment il est pourvu à leurs frais. — Absence de dispositions générales, quant au mobilier.

495. — L'administration centrale a, depuis longtemps déjà, encouragé l'établissement, dans les départemens, de cours d'accouchement destinés à l'instruction d'élèves sages-femmes.

Lorsque les conseils généraux consentent à doter leurs départemens de cette institution, ils portent, au budget facultatif, le crédit nécessaire pour les dépenses du personnel et du matériel.

Comme il s'agit ici d'une dépense purement facultative, on conçoit que l'administration supérieure se soit abstenue de régler la composition du mobilier, qui, généralement du reste, doit être peu considérable. Et c'est sans doute aussi à cause de la faible importance de ce mobilier qu'on a négligé de prescrire des règles pour sa conservation.

N° 8.

Du mobilier des archevêchés et évêchés.

SOMMAIRE.

496. — Quelle portion de ce mobilier appartient aux départemens.

496. — La dépense du mobilier des archevêchés et évêchés a été, jusqu'en 1825, à la charge des départemens. Après la création du ministère des af-

faires ecclésiastiques et de l'instruction publique (ordonnance royale du 26 août 1824), cette dépense fut portée dans le budget de l'état, qui par suite a été considéré comme propriétaire du mobilier légal, tel qu'il a été déterminé par l'ordonnance royale du 7 avril 1819. (Voir le préambule de l'ordonnance royale du 4 janvier 1832.) Les départemens ont été déclarés propriétaires seulement des parties d'ameublement qui ont été acquises sur les fonds votés par les conseils généraux, depuis 1819, en augmentation du mobilier légal. (Ordonnance royale du 4 janvier 1832, art. 3.)

Nous avons exposé précédemment les règles qui ont été adoptées pour garantir la conservation de cette partie de la propriété des départemens. (V. t. Ier, p. 430 et suiv.)

ARTICLE II.

Des archives départementales.

SOMMAIRE.

497.—Origine des archives départementales.
498.—Pièces et documens qui doivent être conservés dans ces archives.
499.—Choix des archivistes.
500.—Leur traitement.
501.—Leur pension.
502.—Choix du local affecté aux archives.
503.—Rédaction d'un inventaire.
504.—Visite annuelle des archives et rapports sur leur situation.
505.—Formalités pour la suppression des pièces inutiles.
506.—Emploi du produit de la vente de ces pièces.
507.—Emploi du produit des expéditions délivrées par l'archiviste.
508.—Étendue de la propriété des départemens sur les archives départementales.
509.—Appréciation de cette partie de la richesse départementale.

497.— Une loi, en forme de proclamation, du 20

avril 1790, statua « que les états provinciaux, assemblées provinciales, commissions intermédiaires, intendans et subdélégués rendraient, aux administrations qui les remplaceraient, le compte des fonds dont ils avaient eu la disposition, et leur remettraient toutes les pièces et tous les papiers relatifs à l'administration de chaque département. »

Telle est l'origine des archives départementales. L'importance de ces dépôts devait s'accroître naturellement par les papiers et registres provenant des administrations nouvelles, et dont la conservation dans les bureaux cessait d'être nécessaire. Mais ils ont reçu un accroissement inattendu, par suite de la loi du 5 brumaire an 5 (26 octobre 1796). Nous avons expliqué précédemment (t. 1er, p. 534) que cette loi suspendit, dans les départemens, sauf quelques exceptions, le triage des dépôts publics, chartriers des monastères, et cabinets des émigrés, qui avait été prescrit afin de réunir, dans les archives générales établies à Paris, tous les titres et pièces appartenant à l'histoire, aux sciences et aux arts et pouvant servir à l'instruction, ou bien qui se rattachaient aux domaines nationaux. Dans les départemens où le triage fut suspendu, « les administrations centrales durent faire rassembler, au chef-lieu, tous les titres et papiers dépendant des dépôts appartenant à la république. »

Le directoire exécutif pouvait autoriser leur placement provisoire dans les édifices nationaux.

On a souvent gémi, dans l'intérêt des sciences, des arts et des lettres, de la manière dont cette mesure fut exécutée : la plupart des autorités locales

ne voyant, dans les anciens titres et papiers, que des témoignages du régime féodal ou des vieilleries inutiles, les reléguèrent dans des greniers ou dans des salles basses, et les livrèrent ainsi à leurs ennemis éternels, la poussière, l'humidité, les vers et les rats. Quelquefois aussi de prétendus archéologues y butinèrent pour leurs collections particulières, et des gagistes pour les épiciers.

Lorsque le gouvernement consulaire organisa le service des préfectures, il se borna à déclarer que le secrétaire général aurait la garde des papiers et signerait les expéditions. (Loi du 28 pluviose an 8, art. 7.) Du reste, ces fonctions du secrétaire général devaient s'appliquer plutôt aux papiers et registres des administrations préfectorales ou à ceux des autorités qui, depuis 1790, avaient administré les départemens, qu'aux anciens titres et papiers entassés dans les préfectures et sous-préfectures. Le gouvernement impérial, qui, après avoir fait, des archives générales, un monument de ses conquêtes, voulait leur élever un palais (v. t. 1er, p. 538), négligea complètement les archives départementales. En septembre 1807, il est vrai, le ministre de l'intérieur (M. Cretet), à l'occasion des travaux de statistique qu'il voulait organiser dans son ministère, demanda des informations aux préfets sur l'état de ces archives ; mais sa circulaire (1) ne paraît avoir rien produit, si ce n'est l'envoi, au ministère, de mémoires et documens dont la trace est aujourd'hui perdue. Cette négligence pour les

(1) *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome II, p. 50.

vieilles archives s'explique aisément. Le culte du passé ne pouvait guère être en honneur le lendemain d'une révolution qui avait détruit toutes les institutions anciennes, et sous un régime qui, dans l'ivresse de sa gloire, croyait que la France nouvelle n'éprouverait jamais le besoin de faire remonter ses souvenirs au delà de l'ère dont il datait lui-même.

A la restauration, les prétentions aristocratiques, et surtout la nécessité de faire valoir certains droits dans les réparations accordées aux émigrés, firent secouer la poudre des archives départementales. Quelques esprits d'élite furent aussi attirés, dans ces établissemens, par le beau mouvement qui, vers 1817, fut imprimé aux études historiques, et qui, bien que trop court, a cependant porté de nobles fruits.

Ce fut alors qu'apparut le triste état de ces archives, qui presque toutes avaient été spoliées et où l'on ne trouvait, d'ordinaire, que des pièces entassées sans ordre, souvent mutilées, pourries ou rongées.

L'administration centrale fit quelques efforts pour remédier au mal. Le 21 avril 1817, le ministre de l'intérieur (M. Lainé), rappelant à ceux d'entre les conseillers de préfecture qui étaient appelés à remplacer les secrétaires généraux, supprimés par l'ordonnance royale du 9 de ce mois, les devoirs qui les attendaient dans leurs nouvelles fonctions, recommandait spécialement à leur attention la bonne tenue et la mise en ordre des archives départementales. Il déplorait la triste situation de ces établissemens précieux à tant de titres, et il prescrivait des dispositions pleines de sagesse pour assurer la conserva-

tion des archives et faciliter la recherche de toutes les pièces qui s'y trouvaient déposées (1).

Malheureusement ces instructions ne produisirent aucun résultat sérieux. Il en fut de même de celles qui furent adressées dans les départemens, le 17 juillet 1829, par un autre ministre de la restauration, M. de Martignac. Les tentatives de l'autorité supérieure n'ont guère été plus fructueuses, quoique plusieurs conseils généraux s'y soient associés, lorsque le gouvernement fondé par la révolution de juillet voulut ouvrir à l'activité des esprits toutes les sources de l'érudition historique.

Quels étaient donc les obstacles devant lesquels la volonté de l'administration centrale était venue se briser à diverses époques? Le principal, sans contredit, c'était qu'il n'y avait pas, dans les préfectures, pour la conservation des archives, un employé spécial ayant l'instruction et recevant le salaire convenable pour remplir ces fonctions. Le gouvernement a trouvé, dans la nouvelle loi sur l'administration départementale, qui s'élaborait depuis 1829, le moyen de faire disparaître cet obstacle. Il a proposé de comprendre, parmi les dépenses ordinaires des départemens, c'est-à dire parmi celles dont ils ne peuvent s'affranchir, les dépenses de garde et de conservation des archives départementales : cette proposition est devenue l'une des dispositions de l'art. 12 de la loi du 10 mai 1838.

La législature a laissé au gouvernement le soin d'assurer, sous sa responsabilité, l'organisation de ce

(1) *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome III.

service. Les mesures à prendre à cet effet rentraient spécialement dans les attributions du ministre de l'intérieur. Une circulaire du 8 août 1839, dont les bases avaient été préparées par M. le comte de Montalivet, contient une première série de dispositions que M. le vicomte Duchâtel a cru devoir adopter pour que les archives départementales puissent être vraiment utiles à l'administration, aux familles et à la science.

498. — D'abord on a déterminé quels objets peuvent et doivent être conservés dans les archives.

« Chaque préfecture et sous-préfecture, a dit le ministre, a des papiers et registres qui sont les matériaux du travail courant ou qui se rattachent à des opérations assez récentes pour qu'il soit nécessaire de les avoir toujours sous la main : ils doivent rester dans les bureaux, jusqu'à ce qu'ils aient cessé d'avoir ce genre d'utilité. Alors ils doivent passer dans les archives départementales, s'ils offrent quelque intérêt soit pour les recherches historiques, soit pour les services publics, qui exigent quelquefois qu'on remonte aux actes anciens, soit même pour les familles, qui, dans certains cas, trouvent la preuve de droits importans dans les pièces qui constatent les opérations administratives. Si les papiers et registres ne se recommandent par aucun mérite de ce genre, ils doivent être supprimés, pour prévenir l'encombrement des bureaux et des archives.

« D'après cela, les archives départementales peuvent renfermer des pièces et documens de deux sortes : les uns, antérieurs à 1789, qui ne présentent guère qu'un intérêt historique ou paléographique ;

les autres, extraits des cartons de l'administration depuis 1789, et qui peuvent, à l'intérêt historique, joindre éventuellement un intérêt particulier pour les familles ou administratif pour l'autorité. »

499. — Après avoir ainsi réglé la composition des archives départementales, le ministre a pris des dispositions relatives aux choix des archivistes.

Ces dispositions ne paraissent concerner que les archives existant près des préfectures. Sans doute, le ministre a pensé qu'il n'y avait, en général, dans les sous-préfectures, que des dépôts de pièces dont la conservation n'exige pas les soins d'un employé spécial ; que si, par exception, il se trouvait, dans quelques sous-préfectures, des dépôts d'une grande importance, ils devraient être réunis aux archives établies près de la préfecture, ou seraient l'objet de mesures particulières.

Voici les règles générales.

« La garde et la conservation des archives qui ne contiennent que des pièces et documens de la seconde espèce, ou qui n'en contiennent de la première qu'un nombre sans importance, peuvent être confiées à un employé qui doit joindre, à une certaine instruction des matières administratives, l'aptitude aux travaux et aux soins qu'exigent les dépôts de ce genre. »

Mais les archives qui possèdent un grand nombre de papiers et de titres anciens et des documens de différens âges, ont besoin, pour mettre, dans leur véritable jour, les richesses qu'elles renferment, d'un homme versé dans l'étude des chartes et des anciens monumens de notre histoire; il leur faut un archiviste paléographe.

Comme, dans ces derniers cas, les préfets pourraient rencontrer des difficultés pour faire un choix convenable, le ministre les invite à lui en référer. « L'école des chartes établie près de la Bibliothèque royale à Paris, et les comités historiques, institués près du ministère de l'instruction publique, sont, dit-il, des pépinières où l'on est certain de trouver des candidats offrant toutes les garanties désirables. »

On ne peut qu'applaudir à ces dispositions qui ont pour but de vivifier une institution utile, dont les élèves manquent trop souvent d'emploi, lorsque le cours de leurs études est terminé. L'ordonnance royale du 11 novembre 1829, qui a rétabli l'école des chartes, statua, par son art. 10, « qu'après les deux années d'études auxquelles ils sont soumis, les élèves de diplomatique et de paléographie française, qui seraient reconnus dignes de cette distinction après un examen, recevraient, du ministre de l'intérieur (l'école des chartes était alors dans les attributions de ce ministre), un brevet d'archiviste paléographe, et obtiendraient ainsi, par préférence à tous les autres candidats, la moitié des emplois qui viendraient à vaquer dans les bibliothèques publiques (celle de la rue Richelieu exceptée), aux archives du royaume, et dans les divers dépôts littéraires.»

Les mesures adoptées par le ministre de l'intérieur rentrent donc parfaitement dans l'esprit qui a présidé à la fondation de l'école des chartes.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un archiviste paléographe ou d'un archiviste ordinaire, le ministre se réserve d'approuver les choix faits par les préfets.

500. — Du reste, la première des conditions pour un bon choix, c'est d'assurer, à l'archiviste, des avantages suffisans pour l'attacher à ses fonctions : c'est pour cela que le législateur a rangé les frais de la garde et de la conservation des archives dans la première section des dépenses départementales. Le ministre, en recommandant aux préfets de porter, au budget de 1840, la somme nécessaire pour que l'archiviste soit rétribué d'une manière convenable, selon la nature et l'importance des archives, s'est abstenu de toute indication en chiffres sur le taux du traitement. Il s'est borné à dire qu'il fallait se guider, à cet égard, d'après les observations et les distinctions qui ont été établies ci-dessus.

Sans doute le ministre a pensé, et avec raison, que le traitement devait être fixé d'après plusieurs circonstances locales ; par exemple, la cherté de la vie dans la résidence de l'archiviste, et la quotité des traitemens alloués aux autres employés de la préfecture. Ainsi, il semble convenable, en général, qu'un archiviste paléographe ait au moins une position équivalente aux chefs de division de la préfecture.

Suivant l'importance des archives, il peut y avoir besoin d'auxiliaires pour l'archiviste titulaire, et, dans tous les cas, le matériel de l'établissement exige des dépenses. Le ministre recommande aussi ces objets à l'attention des préfets, et il ne doute pas qu'ils ne trouvent les conseils généraux tout disposés à favoriser la bonne organisation d'un service si éminemment utile, et qu'on a souvent reproché à l'administration d'avoir trop négligé.

501. — Dans le désir d'assurer un sort convenable aux archivistes départementaux, le ministre de l'intérieur a aussi décidé que les employés des archives départementales, quoique rétribués sur le budget du département, pourraient être admis à participer aux charges et bénéfices des caisses de retraite établies dans les préfectures pour les employés qui sont rétribués sur le fonds d'abonnement fourni par le trésor public. Le ministre n'a pas été arrêté par la nature différente des caisses où se puisent les traitemens des deux ordres d'employés dont il s'agit. Il a considéré que, malgré l'origine du fonds d'abonnement, les employés de la préfecture sont plutôt regardés comme employés du département que comme salariés directs du trésor, et que, d'ailleurs, les caisses de retraite établies en leur faveur sont subventionnées par les budgets départementaux. Mais, afin de conserver à ces caisses la puissance de leurs ressources, il a demandé que les conseils généraux votassent des allocations comme fonds de première mise, destinées à représenter les retenues qui auraient été versées dans la caisse des retraites par les archivistes, s'ils étaient entrés dans l'association tontinière à l'époque où ils ont commencé leurs services donnant droit à pension. Si les conseils généraux refusaient ces allocations, on pourrait faire subir, aux employés des archives, pendant quelques années, une retenue plus élevée, pour compenser, du moins en partie, celle qu'ils auraient versée depuis leur entrée en fonctions. (Circulaire du 30 juillet 1839.)

502. — Le ministre de l'intérieur a bien senti que

le choix du local affecté aux archives n'est guère moins essentiel que celui de l'archiviste. « Il faut, dit-il dans la circulaire du 8 août, que ce local puisse être tenu à l'abri de l'humidité, sans employer le chauffage; il faut aussi que la propreté puisse y être facilement entretenue, et enfin qu'il soit dans des conditions d'isolement qui écartent toute crainte d'un danger d'incendie. Vous examinerez, monsieur le préfet, quelles propositions il conviendrait de faire au conseil général de votre département, pour approprier à sa destination le local affecté aux archives : plusieurs conseils généraux ont déjà pris, sur ce point, une louable initiative. »

Après s'être occupé du choix de l'archiviste et du local destiné aux archives, le ministre a pensé qu'il convenait de tracer les règles les plus importantes pour la bonne tenue de ces établissemens. Voici celles qu'il a cru devoir prescrire quant à présent.

503. — Comme il ne peut vraiment exister d'ordre durable dans les dépôts publics sans inventaires, tout archiviste doit rédiger un inventaire des papiers et registres déposés dans ses archives. Le ministre a compris qu'il serait sans doute difficile de prescrire un mode uniforme pour la rédaction de ces inventaires; mais qu'il est certaines règles de classement qui peuvent être à peu près généralement suivies. En conséquence, il a chargé des personnes compétentes de les recueillir, et il annonce qu'elles feront l'objet d'instructions ultérieures.

L'original de l'inventaire doit rester dans les archives dont il est une partie essentielle, et il doit être tenu constamment à jour. Une copie doit être

placée aux archives générales du royaume. « J'ai pensé, dit le ministre, qu'il convenait de former ainsi, dans notre grand dépôt national, un vaste inventaire de toutes les sources où l'érudition peut puiser. J'espère que la science donnera son assentiment à cette idée, qui, tout en offrant des ressources nouvelles pour les travaux entrepris dans la capitale, permet de laisser aux départemens les pièces et documens qui se rapportent à l'histoire et à l'administration des localités comprises dans leurs circonscriptions. »

Il nous semble que ces dispositions sont dignes de l'approbation des hommes éclairés.

A diverses époques, on avait pensé que les titres et pièces appartenant à l'histoire, aux sciences et aux arts, qui se trouvaient disséminés dans les archives locales, devaient être rassemblés dans la capitale. Là, disait-on, est le centre des travaux intellectuels; là seulement sont les personnes qui peuvent mettre en œuvre ces matériaux. Relégués dans les dépôts des départemens, ils sont ignorés; et d'ailleurs il arrive souvent qu'un dépôt contient, sur une période, sur un événement, des documens dont le complément existe dans plusieurs autres dépôts.

Avec le temps, ces idées se sont modifiées. Sans renoncer à faire venir, aux archives générales, d'anciens articles concernant des principautés et des institutions abolies, qui ne sont aucunement représentées par les administrations actuelles, et sur lesquelles ces archives possèdent déjà une série de documens, on a cru qu'en général il était convenable de laisser dans les départemens les pièces qui

se rapportent à l'histoire de ces localités et à leur administration. En effet, il est telle pièce qui ne peut être bien comprise que sur les lieux qu'elle concerne. D'ailleurs, pourquoi concentrer dans Paris tout le travail d'érudition? Pourquoi appeler forcément toutes les intelligences dans ce grand foyer, en ne leur permettant pas de trouver ailleurs des matériaux d'étude?

504. — En conséquence de l'article 8 de la loi du 10 mai 1838, les archives départementales sont soumises à des mesures analogues à celles qui sont prescrites pour garantir aux départemens la conservation du mobilier départemental.

C'est ainsi que le ministre de l'intérieur a prescrit que les préfets, ou un agent placé sous leurs ordres, prissent en charge le mobilier que renferment les archives. (Lettre au préfet de la Haute-Marne, du 29 octobre 1839.)

En outre, il a été établi, dans la circulaire précitée, que les archives doivent être visitées, chaque année, par un ou plusieurs membres du conseil général délégués à cet effet par le conseil, et qui lui font un rapport sur la situation de l'établissement. Ils indiquent les abus qu'ils auraient pu remarquer, et les améliorations qu'ils croiraient utiles d'introduire.

Ce rapport ne dispense pas le préfet de faire, au conseil général, toutes les communications qu'il croit nécessaires concernant les archives; enfin le préfet doit aussi adresser, chaque année, au ministre de l'intérieur, dans l'intervalle de la session du conseil général au 1er janvier, un rapport spécial

pour lui faire connaître la situation des archives de son département. De cette manière, le ministre pourra s'assurer si les travaux exécutés pour le classement et la conservation des documens que ces dépôts renferment répondent aux sacrifices imposés aux départemens.

505.—Un autre point a justement attiré l'attention de l'administration supérieure : c'est la suppression des pièces jugées inutiles. Maintes fois on a reproché aux administrations locales d'avoir fait détruire ou vendre des papiers qu'elles considéraient comme inutiles, et qui ont été reconnus plus tard avoir un prix réel pour la science, l'administration et les familles. Pour prévenir ces reproches, tout en empêchant l'encombrement des archives, l'administration supérieure avait déjà pris, il y a quelques années, de sages mesures (1); elle a voulu compléter ces garanties. Le ministre a décidé qu'aucuns papiers ou registres, provenant soit des bureaux, soit des archives, ne pourraient être supprimés ou mis en vente qu'après son autorisation, et que cette autorisation ne serait donnée que sur un inventaire explicatif de la nature des pièces dont la suppression ou la vente serait proposée, et d'après l'avis d'une commission locale. C'est aux préfets qu'appartient la nomination des membres de cette commission, qui est composée de trois à cinq personnes, choisies parmi celles qui peuvent vérifier utilement les pièces : le directeur des domaines ou un agent délégué par lui est nécessairement l'un de ces membres.

(1) Voir la circulaire ministérielle du 9 novembre 1835.

— En parlant des papiers et registres des administrations publiques, à propos de la richesse mobilière de l'état, nous avons fait la remarque qu'il n'existait de règles, pour la suppression des pièces dont la conservation peut être inutile, qu'en ce qui concerne les pièces de comptabilité déposées aux archives de la cour des comptes, et nous avons formé le vœu que des mesures semblables fussent adoptées pour les autres dépôts de l'état. (V. t. 1er, p. 615.)

Nous avons à répéter à peu près la même observation et les mêmes vœux, relativement aux archives départementales.

En effet, ici encore, il n'y a point de règles générales, quant à l'époque à laquelle les papiers et registres peuvent être supprimés des archives; il y a seulement des mesures particulières à certaines pièces.

Ainsi une décision du ministre des finances, à la date du 2 mai 1829, a disposé que la vente des papiers et registres qui sont déposés, en vertu des règlemens, par les receveurs généraux et particuliers des finances et par les percepteurs des contributions directes, dans les archives départementales, pourraient en être extraits et vendus, dix ans après le dépôt.

Le ministre a pensé qu'après ce délai, la vente ne pouvait préjudicier à aucun intérêt, parce que, d'après les règlemens, la faculté du dépôt annuel n'est accordée, aux receveurs généraux et particuliers, que pour les papiers et registres existant dans leurs bureaux depuis plus de dix ans; en sorte que

ces papiers et registres ont au moins vingt ans d'existence, quand ils sortent des archives départementales. Il en est de même des anciens rôles des percepteurs : comme ils restent trois ans entre les mains de ces comptables, avant d'être déposés aux archives, il s'ensuit qu'il s'est toujours écoulé, entre l'époque de leur mise en recouvrement et celle de la vente, un délai de treize années, après lequel l'administration et les contribuables eux-mêmes semblent n'avoir plus aucun intérêt à la conservation de ces documens.

D'autre part, le ministre de l'intérieur, après s'être concerté avec le ministre des finances, a décidé qu'on ne pourrait vendre, à aucune époque et sous quelque prétexte que ce fût, les papiers relatifs aux affaires contentieuses, jugées par les conseils de préfecture, ceux qui concernent les adjudications de biens domaniaux, les baux des mêmes biens, enfin aucun des actes qui peuvent intéresser indéfiniment l'état et les particuliers ou qui pourraient faire titre pour eux. (V. circulaire du 9 novembre 1835.)

Pour les autres pièces et documens, le ministre de l'intérieur prononce sur l'opportunité de la suppression, d'après les propositions qui lui sont faites par les préfets, selon les règles que nous avons rapportées ci-dessus.

La suppression des pièces et documens dont la conservation est jugée inutile n'entraîne pas toujours leur vente. Il y a des papiers qu'il pourrait être dangereux ou peu convenable de laisser mettre en circulation par les marchands en détail, qui

rendent ordinairement adjudicataires dans les ventes de ce genre. On pourrait, il est vrai, parer à ces inconvéniens, en faisant la vente sous la condition que les papiers seraient mis au pilon et réduits en pâte, en présence d'un délégué de l'administration. C'est ce qui se pratique généralement à Paris, et il ne paraît pas que cet usage ait engendré d'abus; il a l'avantage de fournir des matériaux à une industrie utile, celle des fabricans de cartons, et de procurer quelques ressources au trésor. Dans les départemens, on brûle généralement les papiers qu'on ne veut pas laisser remettre en circulation, notamment les pièces écrites sur papiers timbrés, dans la crainte qu'on ne les emploie de nouveau, après en avoir enlevé l'écriture par des procédés chimiques, et qu'on ne frustre ainsi le fisc des recettes dont la vente du papier timbré est pour lui la source.

506. — Lorsque la vente est effectuée, quelle est l'affectation donnée aux produits? Cette question a donné lieu à quelques difficultés entre l'état et les départemens. Les départemens d'une part, et l'état de l'autre, revendiquaient la totalité des produits des ventes de papiers quelconques, provenant des archives départementales.

Les premiers soutenaient que c'était pour eux une juste indemnité des dépenses qu'ils avaient pu faire et qu'ils faisaient encore pour le service de ces archives.

Dans l'intérêt du trésor, le ministre des finances exposait, d'abord, que les départemens étaient sans droit sur tous les papiers dont l'origine était

antérieure à la division de la France en départemens.

Sous l'ancienne monarchie, les pays d'états, il est vrai, étaient reconnus comme propriétaires; mais si les départemens peuvent être considérés comme les ayant remplacés, sous le rapport de la division du territoire, ils n'ont succédé à aucun de leurs droits. Tous ces droits ont passé à l'état, en même temps que leur passif, en vertu de la loi des 12-17 avril 1791, dont l'article 6 porte « que toutes les propriétés tant mobilières qu'immobilières, appartenant aux ci-devant pays d'états, à titre collectif, sont déclarées domaines nationaux. » La loi du 7 messidor an 2 ne peut, d'ailleurs, laisser aucun doute sur la propriété des anciennes archives : son article 3 dispose « que tous les dépôts publics de titres ressortissent aux archives nationales, comme à leur centre commun, » et l'article 6 déclare que « tous les titres domaniaux, en quelque lieu qu'ils existent, appartiennent au dépôt de la section domaniale des archives établies à Paris. » Or, de même que les archives existant au dépôt national ne constitueraient pas une propriété départementale, de même on ne pourrait voir une propriété de ce genre dans les archives éparses qui ressortissent à ce dépôt.

Quant aux papiers dont l'origine était postérieure à la division de la France en départemens, le ministre des finances soutenait que l'état ayant fait les frais de leur acquisition, c'était lui qui devait profiter des produits de leur vente. Il ne pensait pas que les frais occasionnés, dans quelques départemens, par le classement des archives, pussent être pris en con-

sidération, parce que ce classement avait pour but, non de procurer la découverte et la vente de papiers inutiles, mais de rétablir, dans les archives, l'ordre qui avait cessé d'y régner, ou de prévenir le désordre qui aurait pu s'y introduire.

Sur ces observations, le ministre de l'intérieur s'empressa de reconnaître que les départemens ne pouvaient réclamer le produit de la vente des papiers provenant des anciennes administrations provinciales, généralités ou pays d'états, ou des registres et papiers déposés dans les archives départementales, par les receveurs des finances et les percepteurs des contributions directes; mais il pensait que les départemens devaient recueillir les produits de la vente de tout ce qui avait été acquis avec des fonds provenant des centimes additionnels.

A ce sujet, et sous le rapport des principes, le ministre des finances crut devoir établir une distinction entre les centimes additionnels généraux, qui étaient alors centralisés au trésor pour les frais de l'administration départementale, et sur lesquels était prélevé le fonds d'abonnement des préfectures, et les centimes additionnels, purement départementaux; il établissait que les départemens n'avaient droit de faire vendre, à leur profit, que les papiers reconnus inutiles, qui auraient été acquis des fonds ou des centimes départementaux. Cependant, comme le triage des papiers, d'après cette distinction, aurait présenté des difficultés, il ne persista pas à soutenir les droits de l'état, dans toute leur rigueur. En conséquence, par une décision concertée entre

les deux ministères des finances et de l'intérieur, il a été établi :

1° Que l'état a droit au produit de la vente :

Des papiers hors de service, dont l'origine serait antérieure à la division de la France en départemens ;

Des papiers, registres, etc., déposés par les agens des finances dans les archives des préfectures et sous-préfectures;

2° Que le produit de la vente de tous les papiers inutiles, non compris dans l'article précédent, appartiendrait aux départemens ;

3° Que les ventes qui auraient été faites antérieurement, soit au profit des départemens soit au profit de l'état, contrairement à la distinction ci-dessus, ne donneraient lieu à aucune répétition. (Circulaire du ministre de l'intérieur, du 9 novembre 1835.)

—La vente des vieux papiers s'effectue avec publicité et concurrence, en présence d'un délégué de l'administration des domaines. Les produits afférens aux départemens sont versés chez le receveur général, sous le titre de produits éventuels ordinaires ; ces produits sont portés en recette, à la première section du budget départemental, pour faire face aux dépenses ordinaires. (Loi du 10 mai 1838, art. 10, n° 6 et art. 13.) Quant aux produits qui reviennent à l'état, ils sont versés pour le compte du trésor, et sont portés en recette, au chapitre des produits divers de l'exercice courant, ainsi que nous l'expliquerons plus tard. (Voir l'ordonnance royale du 14 septembre 1822, art. 3).

507.—Les départemens ont une autre source de

revenu qui se rattache à leurs archives, c'est le produit des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés dans ces archives. (Loi du 10 mai 1838, art. 10, 7°.)

Les citoyens peuvent, d'après l'article 37 de la loi du 7 messidor an 2 (25 juin 1794), demander des expéditions ou extraits des pièces déposées aux archives départementales, aussi bien que dans les archives nationales, et ces expéditions doivent leur être délivrées, à raison de 75 centimes le rôle. Pendant assez long-temps, il a été d'usage, au moins dans certaines préfectures, d'abandonner le produit des expéditions aux employés, comme salaire de leur travail; mais une décision du roi, notifiée aux préfets par une circulaire du ministère de l'intérieur, à la date du 16 avril 1816 (1), enjoignit de porter ces produits en recette sur les budgets départementaux, et en faire figurer l'emploi dans le tableau des dépenses. La loi du 10 mai 1838 a confirmé ces dispositions; d'après cette loi, les produits dont il s'agit figurent, dans la première section du budget, parmi les produits éventuels ordinaires. (Art. 10, 7°, et art. 13.)

Indépendamment du droit de demander des expéditions dans les archives départementales, les citoyens tiennent, de la loi du 7 messidor an 2, celui d'obtenir, aux jours et heures fixés, communication des pièces qu'elles renferment. Cette communication doit être donnée sans frais et sans déplacement. Nous ne pensons pas toutefois que le droit

(1) *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, tome III, p. 36.

conféré aux citoyens soit absolu et puisse s'étendre à toute espèce de pièces; la communication obligée nous semble devoir être restreinte aux documens dont les citoyens justifient qu'ils ont intérêt à prendre connaissance et qui n'ont pas été déclarés devoir rester secrets.

508. — Avant de terminer cet exposé des mesures concernant les archives départementales, nous croyons utile de rechercher quelle est la véritable étendue des droits de propriété du département sur les pièces et documens renfermés dans ces archives. Doit-on prendre pour base de ces droits la décision de 1835, concertée entre les ministres des finances et de l'intérieur, relativement à l'attribution du produit de la vente des papiers jugés inutiles, et par suite déclarer que les départemens ont un droit de propriété sur tous les papiers et registres déposés dans les archives des préfectures et des sous-préfectures, autres que ceux dont l'origine est antérieure à la division de la France en départemens, ou que les papiers et registres provenant des agens des finances? Faut-il, au moins, reconnaître ce droit pour les papiers et registres acquis avec toute espèce de centimes départementaux? Nous ne le pensons pas. C'est d'après une autre base que les droits respectifs de l'état et des départemens nous semblent devoir être réglés ici. Dans notre opinion, tous les papiers et documens qui se rattachent à l'administration générale du pays sont la propriété de l'état, qui peut, dès lors, les déplacer, selon que le gouvernement le juge convenable dans l'intérêt de la science ou de l'administration. Les droits de propriété du dé-

partement se bornent aux pièces qui se rapportent à ses intérêts spéciaux, qui concernent ses droits et ses intérêts comme personne civile. Pour ces documens, mais pour ceux-là seuls, il n'en peut être disposé que suivant les règles établies pour la disposition des propriétés particulières des départemens, et notamment avec le concours des conseils généraux.

509. — L'administration ne possède pas encore de renseignemens certains sur l'importance de l'ensemble des archives départementales. On sait seulement que quelques localités renferment des dépôts précieux. Mais on ne pourra connaître la véritable valeur de ces richesses qu'après que les inventaires prescrits par le ministre de l'intérieur auront été rédigés. (Voy. ci-dessus p. 395.) Toutefois, les rapports qui lui ont été adressés par les préfets, depuis la dernière session des conseils généraux, et dont le résumé sera prochainement sans doute publié et distribué aux chambres, donneront le moyen de les apprécier d'une manière approximative.

ARTICLE III.

Des bibliothèques appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

510. — Nature et étendue des bibliothèques départementales actuelles.
511. — Nécessité d'établir des bibliothèques administratives dans les préfectures et sous-préfectures. — Efforts récens de l'administration centrale.
512. — Des acquisitions de livres par les départemens.

513.—Mesures pour la conservation des livres appartenant aux départemens.
514.—Bibliothèques des cours et tribunaux.

510.—Lorsque nous avons exposé l'état actuel et l'administration des bibliothèques nationales, nous avons expliqué que nous n'entendions pas nous occuper de celles des collections de livres appartenant à l'état, qui existent dans les diverses administrations publiques ou qui sont annexées à des établissemens d'art et de science (1). Nos recherches ont porté seulement sur les bibliothèques qui, ouvertes au public, formées et entretenues dans le but de suppléer à l'insuffisance des bibliothèques privées, sont de véritables établissemens d'instruction, et constituent, à ce titre, une sorte de service public.

Quelques communes, comme l'état, possèdent de semblables établissemens; mais il ne paraît pas qu'il s'en trouve parmi les propriétés départementales.

Nous avons dit ci-dessus (p. 356) que chaque école normale primaire a sa bibliothèque. Il existe, d'ailleurs, dans les préfectures et sous-préfectures, des livres d'administration, des recueils de documens administratifs ou d'actes de l'autorité publique, qui, fournis par l'état ou acquis sur les fonds des départemens, forment une propriété départementale.

Ainsi, chacune de ces administrations doit posséder au moins le *Bulletin des lois*, le *Recueil des*

(1) Voir tome Ier, pages 476 et suivantes.

circulaires du ministère de l'intérieur et le *Recueil des actes administratifs de la préfecture*. Un certain nombre de préfectures et même quelques sous-préfectures possèdent, en outre, des livres de jurisprudence civile et administrative.

Quelquefois des ouvrages de sciences et de littérature ont été acquis par les départemens ou leur ont été concédés par l'état.

Enfin, chaque préfecture doit posséder une collection du *Moniteur*, ce journal étant fourni gratuitement à chaque préfet, depuis le premier octobre 1820 (1).

511. — Mais la réunion de ces livres, recueils, documens ou collections, ne forme point une bibliothèque; elle peut tout au plus être considérée comme le noyau autour duquel viendront se former ces établissemens.

Cependant l'intérêt public exigerait qu'il y eût, au moins, dans toutes les préfectures et sous-préfectures, une bibliothèque administrative, vraiment digne de ce nom.

Jusqu'en 1837, le ministère de l'intérieur avait décidé, dans plusieurs circonstances, que les préfets et les sous-préfets devaient se procurer, à leurs frais, les ouvrages nécessaires à leur travail et à celui de leurs bureaux. En conséquence il avait refusé d'autoriser les votes des conseils généraux, inscrits sur le budget facultatif pour achats de livres. Mais on fit remarquer que les traitemens des

(1) Circulaire du 20 septembre 1820, tome IV du *Recueil des circulaires du ministère de l'intérieur*, page 98.

sous-préfets surtout n'étaient pas assez élevés pour qu'on pût leur imposer l'obligation d'acheter des ouvrages qui, d'ailleurs, devenant leur propriété, resteraient à leur entière disposition.

D'après ces considérations, M. le comte de Montalivet pensa que l'état et les départemens pourraient unir leurs efforts pour doter les préfectures et les sous-préfectures, de bibliothèques administratives sur lesquelles les mutations de fonctionnaires n'auraient désormais aucune influence.

Voici dans quels termes il avait annoncé cette intention aux préfets, le 26 août 1837.

« Le gouvernement sait et aime à reconnaître que les employés des préfectures et sous-préfectures apportent le zèle le plus louable à l'examen et à la prompte expédition des affaires. Mais, lorsque le développement de nos institutions constitutionnelles et de la civilisation accroît chaque jour les attributions de l'autorité administrative, il devient plus nécessaire que, à côté de l'assiduité et de l'application au travail, se trouve l'instruction qui le rend plus facile et qui épargne les recours à l'administration centrale contre les actes des administrateurs locaux. C'est cette conviction qui a déterminé le gouvernement à étendre l'enseignement du droit administratif. Il ne suffit pas, toutefois, d'augmenter le nombre des chaires consacrées à cet enseignement; pour qu'il porte ses fruits, il est nécessaire que ceux-là mêmes qui l'ont reçu puissent en retrouver les fondemens ou le complément dans des livres, et que ceux qui n'ont pu le recevoir y suppléent de cette manière. Malheureusement la science du

droit administratif ne possède pas encore et peut-être ne peut-elle pas posséder, comme celle du droit civil, des codes précis qui résument son ensemble et des commentaires qui l'expliquent. Les matériaux qui, par la force même des choses, se renouvellent incessamment, sont disséminés dans de volumineuses collections et des traités spéciaux, que leur prix paraît placer hors de la portée du plus grand nombre des agens de l'administration; car il est constant que les ouvrages les plus recommandables, sur cet objet, ne s'écoulent qu'avec une extrême difficulté.

« Cet état de choses est certainement fâcheux.

« De bons esprits ont pensé qu'un des moyens les plus efficaces pour le faire cesser serait de créer, dans les préfectures et sous-préfectures, des bibliothèques administratives dont les départemens et l'état feraient les frais (1).

« L'établissement de ces bibliothèques, qui se composeraient de livres choisis et d'une utilité pratique, serait peu dispendieux. On a calculé qu'un fonds de cent francs par chaque préfecture et de cinquante francs par chaque sous-préfecture, voté par les conseils généraux, et auquel l'état ajouterait une somme à peu près semblable, pourrait complétement suffire, dans les localités où se trouve déjà, près du *Bulletin des lois,* une des collections de jurisprudence administrative et judiciaire.

« Il est bien certain, en effet, que la plus forte

(1) M. de Cormenin avait provoqué cette mesure, par d'utiles observations publiées dans plusieurs journaux.

dépense à faire, quant à présent, aurait pour objet ces collections.

« Pour assurer le bon emploi des fonds que l'état et les départemens pourraient consacrer aux bibliothèques administratives, je me propose de confier le choix des livres à une commission gratuite, instituée près de mon ministère. Des hommes éminens, n'ayant en vue que les seuls intérêts de la science et des services publics, mettraient l'administration supérieure en garde contre les promesses toujours pompeuses, mais si rarement sincères, des prospectus et des annonces de librairie. »

Pour arriver à la réalisation de cette pensée, le ministre avait porté, au budget de son département, pour l'exercice 1839, une somme de 25,000 francs. Mais la chambre des députés a cru devoir refuser le crédit demandé, conformément à l'avis de la section de la commission générale du budget, chargée de l'examen spécial du budget de l'intérieur. L'utilité de la dépense n'a pas été contestée; mais la chambre a pensé qu'elle devait rester tout entière à la charge des départemens et livrée à leur appréciation exclusive. On a craint, d'ailleurs, que l'allocation du crédit ne servît de prétexte pour appeler souvent la protection d'une recommandation officielle au secours d'une entreprise privée (1).

L'acquisition des livres nécessaires pour composer des bibliothèques administratives, dans les pré-

(1) Voir le rapport fait par M. Léon de Maleville, à la séance de la chambre des députés du 15 mai 1838, et les débats de cette chambre, le 30 mai 1838.

fectures et dans les sous-préfectures, a été ainsi laissée exclusivement à la charge des départemens.

512. — Les acquisitions de cette nature ont lieu au moyen d'allocations spéciales, portées dans la seconde section du budget, c'est-à-dire dans la section des dépenses facultatives.

Pour que l'emploi de ces allocations soit autorisé, le ministre de l'intérieur exige que les préfets lui adressent un état des ouvrages qu'ils se proposent d'acquérir, avec l'indication des prix. (Circulaire du 30 juillet 1838 (1).)

513.—En attendant la formation des bibliothèques administratives, le ministre de l'intérieur a cru qu'il importait de fortifier et d'accroître les moyens propres à assurer la conservation des livres appartenant aux départemens et à prévenir le retour des abus qui avaient pu faire renoncer précédemment aux acquisitions.

En conséquence, la circulaire précitée du 30 juillet 1838 a prescrit :

1° L'application, aux collections de livres, des mesures de contrôle et de conservation établies pour les autres parties du mobilier départemental;

2° La formation et la tenue d'un catalogue, dont les feuillets doivent être cotés et paraphés par le secrétaire général ou par le sous-préfet. Ce catalogue doit, en outre, être signé par ces fonctionnaires, lors du récolement, qui s'exécute tous les ans et à chaque mutation, conformément aux ordonnances

(1) Voir *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, page 217.

royales des 17 décembre 1818 (art. 4) et 3 février 1830 (art. 3, 4, 5 et 6).

3° L'estampillage des livres sur la page contenant le titre de l'ouvrage, et sur la couverture du titre.

Un exemplaire de chaque catalogue doit être adressé au ministère de l'intérieur : cette disposition n'a pas encore été généralement exécutée.

514. — Quelques personnes avaient pensé qu'on devait considérer comme propriété des départemens les bibliothèques que possèdent les cours royales et les tribunaux, dont le mobilier est une propriété départementale.

D'autres soutenaient que ces bibliothèques ne pouvaient appartenir qu'à ces établissemens judiciaires eux-mêmes; et tendaient par conséquent à reconnaître ces établissemens comme des personnes civiles, habiles à acquérir et à posséder.

Après de mûres discussions, dans le sein du conseil d'état, il a été reconnu que l'état seul peut être considéré comme propriétaire de ces collections; et c'est en vertu de ce principe que des ordonnances royales ont autorisé des préfets, au nom de l'état, à accepter des dons ou legs ayant pour affectation spéciale la formation ou l'accroissement de semblables bibliothèques. Nous avons résumé ces discussions et transcrit l'avis auquel elles ont donné lieu, au tome Ier de cet ouvrage, p. 478.

ARTICLE IV.

Des collections d'objets d'art et de science appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

515.—Faible importance de cette portion de la propriété départementale.
516.—Causes de cette infériorité.

515. — L'état forme et entretient, dans la capitale, des collections publiques, destinées à éveiller et à conserver, chez tous les citoyens, le goût des arts et des sciences, ou à favoriser les études des hommes qui se vouent par profession à leur culte. Ces collections sont, d'ailleurs, une sorte de décoration qui sied à la ville chef-lieu d'un grand empire; elle inspire aux étrangers qu'elle attire et retient une idée plus haute de notre civilisation.

Dans les départemens, les établissemens universitaires d'instruction supérieure ou secondaire sont dotés de collections plus modestes, qui ont pour but unique de servir à l'enseignement des sciences physiques, médicales et naturelles. La plupart de ces collections sont insuffisantes; elles proviennent ou des dons et legs faits par des particuliers, ou des fonds de l'université, alors que cette institution avait son budget spécial, ou des fonds de l'état, depuis la suppression de ce dernier budget.

Un certain nombre de villes possèdent des musées, des collections d'histoire naturelle, des machines et instrumens, qui sont, en général, annexés à des cours institués pour des enseignemens spéciaux, dont les frais sont supportés par ces villes. La

libéralité des citoyens et celle de l'état ont contribué à fonder ou enrichir les collections dont il s'agit.

Ici, comme en ce qui concerne les bibliothèques, la propriété départementale a peu d'importance.

Il y a, dans les écoles normales primaires, des instrumens et machines nécessaires pour l'étude de la physique, de la chimie, de l'histoire naturelle ou de l'agriculture. Des collections de pièces anatomiques sont formées près des cours d'accouchement. Mais deux départemens seulement (ceux des Vosges et de la Seine-Inférieure) possèdent des musées.

516. — On s'explique aisément, du reste, pourquoi les collections de ce genre sont en si petit nombre, parmi les propriétés départementales.

L'état, l'université et les villes ayant pourvu ou devant pourvoir aux besoins les plus urgens et les plus sensibles, il est facile de comprendre que les départemens, dont presque tous les services obligatoires sont encore incomplets, n'aient pas songé à s'imposer les frais de dépenses que, dans leur position, ils peuvent considérer comme de luxe. D'ailleurs, les collections d'objets d'art et de science ne peuvent acquérir d'importance qu'avec le temps ; leurs richesses s'amassent lentement ; souvent elles ont pour origine la générosité de particuliers en faveur de localités qu'ils ont affectionnées. Or, les départemens ne datent que d'un demi-siècle à peine ; c'est même tout récemment que la faculté de posséder à titre privé leur a été reconnue par la loi. D'un autre côté, l'affection pour une ville où l'on est né, où l'on a vécu entouré de l'estime de ses concitoyens, est toute naturelle; cette ville est une

sorte de famille dans laquelle on aime à perpétuer son souvenir par des bienfaits. Un département peut difficilement inspirer de pareils sentimens ; il est donc probable que ces motifs tiendront toujours, dans une véritable infériorité, cette portion de la propriété départementale : il paraîtra toujours plus utile de doter les grandes villes de ces sortes d'établissemens.

ARTICLE V.

De la valeur des propriétés mobilières appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

517. — Résumé des documens officiels.

517. — D'après les documens qui sont parvenus au ministère de l'intérieur, par suite des prescriptions que nous avons fait connaître ci-dessus (p. 328), les propriétés mobilières appartenant aux départemens avaient, au 1er janvier 1839, une valeur approximative de 5,715,397 fr.

Mais il faut remarquer que le mobilier proprement dit figure seul dans cette évaluation.

Il eût été difficile d'assigner une valeur en argent à des dépôts de pièces et documens tels que les archives départementales. D'ailleurs, la plus grande partie de ces dépôts sont encore dans un tel état de désordre que les archivistes eux-mêmes ignorent ce qu'ils renferment.

Aucun des états statistiques transmis au ministère n'a fait mention des livres appartenant aux départemens ; sans doute parce que, dans aucun d'eux, il

n'existe de corps de bibliothèque, à l'exception des bibliothèques naissantes des écoles normales primaires : les livres sont épars dans le cabinet du préfet, du secrétaire général et des sous-préfets, dans la salle des délibérations du conseil de préfecture et dans les bureaux ; enfin, il s'en trouve aux archives.

L'administration centrale est aussi sans renseignemens sur les collections d'objets d'art et de science. Les états qu'elle a reçus, en exécution de la circulaire précitée du 25 février 1838, constatent qu'il y a des écoles départementales d'accouchement dans les villes de Troyes, de la Rochelle, de Tulle, de Dijon, de Chaumont et de Mâcon ; mais ils n'indiquent pas la valeur des propriétés mobilières quelconques qui se trouvent dans ces écoles.

Les mêmes états font connaître qu'il y a des musées départementaux à Rouen et à Epinal, sans s'expliquer sur l'importance de ces collections.

—Quant au mobilier proprement dit, le plus considérable en valeur est celui des préfectures : on sait, d'après ce qui précède (voir p. 354), que celui des sous-préfectures est fort restreint par sa nature ; et, au 1er janvier 1839, il ne pouvait pas avoir atteint les modestes proportions dans lesquelles les instructions du ministre de l'intérieur l'ont renfermé.

Le mobilier des palais de justice est en seconde ligne relativement à l'importance : vient ensuite celui des prisons, dont la valeur est bien modique. Il est même des départemens pour lesquels on ne trouve aucune indication quant à ce dernier, sans

doute parce que la charité publique en a fait tous les frais.

Les écoles normales primaires sont des établissemens d'institution trop récente pour que, dans l'état actuel de nos finances départementales, leur mobilier puisse avoir une valeur élevée : du reste, cette valeur varie, d'une manière très sensible, d'un département à l'autre.

Le mobilier des préfectures, sous-préfectures, palais de justice, prisons et écoles normales, existe dans la généralité des départemens, et se trouve évalué dans les états statistiques que nous analysons. On ne voit, au contraire, figurer que dans quelques uns de ces états un mobilier des établissemens départementaux de bienfaisance ; mais il faut noter que, au 1er janvier 1839, la loi du 30 juin 1838, en vertu de laquelle chacun des départemens peut avoir un établissement public spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés (voir ci-dessus p. 374), ne pouvait pas encore avoir reçu son exécution : le réglement d'administration publique qui, d'après la loi, devait organiser le service de ces asiles, n'a été publié qu'à la date du 18 décembre 1839, et seulement dans le *Moniteur* du 28.

Enfin, les deux départemens de la Sarthe et de la Mayenne sont les seuls qui, d'après les états officiels, aient fourni, à des évêchés, un mobilier supplémentaire au mobilier légal qui est à la charge de l'état. Il nous semble difficile qu'il n'y ait pas eu d'omission, à ce sujet, dans les états des autres départemens.

§ II.

Des immeubles appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

518. — Destination des immeubles départementaux.

518. — Nous avons déjà remarqué ci-dessus (p. 327) que la propriété immobilière des départemens, comme celle de l'état, avait été constituée non pas pour créer des revenus ou pour procurer, aux membres de l'association, une jouissance individuelle, ainsi que cela a lieu pour les communes, mais dans le but unique de pourvoir à des services publics. Toutefois, par suite de circonstances particulières que nous expliquerons, quelques départemens possèdent des immeubles qui ne sont pas affectés à des services publics.

ARTICLE Ier.

Des immeubles affectés à un service public.

SOMMAIRE.

519. — Division de la matière.

519.—Avant d'exposer quel est aujourd'hui l'état de cette portion de la propriété départementale, quelle est l'étendue des obligations imposées aux départemens concernant les affectations d'immeubles à des services publics, quelles sont les règles pour les acquisitions et pour la gestion en général, il nous paraît utile de montrer comment cette propriété s'est constituée. Cette recherche n'aura pas seulement un intérêt de curiosité, elle nous fournira l'occasion de mettre dans leur véritable jour des mesures dont l'application donne lieu à des difficultés encore assez fréquentes.

N° 1.

État de la législation depuis la révolution de 1789 jusqu'à la loi du 10 mai 1838.

SOMMAIRE.

520. — Origine de la distinction des dépenses générales de l'état et des dépenses locales.
521. — Obligation des départemens pour le logement des nouvelles administrations.
522. — Obligation d'un loyer à payer à l'état.
523. —Lutte, à cet égard, entre les agens du domaine et les départemens. —Exposé des prétentions respectives.
524. —Exemples de concessions gratuites.
525. —Démêlés des départemens avec la caisse d'amortissement.
526. —Causes et but du décret du 9 avril 1811.
527. —Jurisprudence en cette matière.
528. —Conséquences du décret du 9 avril 1811.

520. — L'idée de distinguer les dépenses générales de l'état des dépenses locales appartient, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, à l'assemblée constituante. Dans la célèbre loi des 22 décembre 1789-10 janvier 1790, qui organisait l'administration départementale, on lit l'article suivant : « Les administrations de département et de district ne pourront établir aucun impôt, pour quelque cause et sous quelque dénomination que ce soit, en répartir aucun au delà des sommes et du temps fixés par le corps législatif, ni faire aucun emprunt, sans y être autorisés par lui, sauf à pourvoir à l'établissement des moyens propres à leur procurer les fonds nécessaires au paiement des dettes et des dépenses locales et aux besoins imprévus et urgens. »

521. — Or, parmi les dépenses locales se trouvait celle du logement des nouvelles administrations publiques.

Les directoires de département et de district, succédant aux états provinciaux, aux assemblées provinciales et inférieures, n'avaient pas fait difficulté de s'installer dans les édifices occupés par leurs prédécesseurs. Mais l'assemblée constituante ne crut pas devoir tolérer ces arrangemens. Une loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791 régla la part des villes et de l'état dans la propriété des édifices dont il s'agit; elle laissa aux départemens et districts la faculté de profiter d'une portion d'entre eux, à charge de contribuer aux réparations, et d'acheter ou de louer les autres, s'ils pouvaient convenir aux besoins des corps administratifs.

Voici les dispositions de cette loi.

Les édifices qui servaient à loger les commissaires départis, les gouverneurs, les commandans et autres fonctionnaires publics, ainsi que les hôtels destinés à l'administration des ci-devant pays d'états, que les villes justifieraient avoir construits sur leurs terrains et à leurs frais seuls, ou avoir acquis sans contribution de province, devaient continuer d'appartenir aux villes : elles pouvaient en disposer.

Dans le cas où ces édifices auraient été construits sur un terrain national, il devait être procédé à une ventilation, d'après les règles reçues.

A l'égard des autres, ils devaient être vendus comme biens nationaux : en conséquence, la nation se chargeait des dettes encore existantes qui avaient été contractées par les provinces, pour la construction de ces édifices. (Art. 1.)

— Les hôtels-de-ville devaient continuer à appartenir aux communes où ils étaient situés. Cepen-

dant, lorsqu'ils étaient assez considérables pour recevoir le directoire du district ou celui de département ou tous deux à la fois, ces directoires devaient s'y établir et se réunir dans la même enceinte, si le local pouvait le permettre. En échange de ces avantages, les directoires étaient tenus des réparations pour la portion de l'édifice par eux occupée. (Art. 2.)

— Les palais de justice ordinaire devaient continuer à servir à l'usage auquel ils étaient destinés : ils étaient, ainsi que les prisons, à la charge des justiciables.

Ces palais devaient recevoir aussi les corps administratifs, si l'emplacement était assez vaste pour les contenir et si les hôtels-de-ville n'étaient pas insuffisans. Les corps administratifs devaient alors, comme pour les hôtels-de-ville, supporter les réparations des palais, dans la proportion de la partie qu'ils occupaient. S'il s'élevait des difficultés, à raison des divers arrangemens et convenances relatives, les directoires de département devaient y statuer provisoirement et sans délai, à la charge d'en rendre compte au corps-législatif, qui devait prononcer définitivement.

Quant aux édifices occupés par les tribunaux d'exception, autres que lesdits palais de justice et les juridictions consulaires, ils devaient tous être mis en vente : n'étaient pas compris dans cette disposition les palais fournis par les ci-devant seigneurs laïques. (Art. 3 et 4.)

— Tous les autres édifices et bâtimens quelconques, ci-devant ecclésiastiques et domaniaux, au-

jourd'hui nationaux, non compris dans les articles précédens, devaient aussi être vendus, à l'exception des habitations des évêques dont les siéges étaient conservés, des presbytères et autres édifices mentionnés dans le décret rendu sur le traitement du clergé, et enfin des casernes et bâtimens nécessaires au service militaire. (Art. 5.)

— Toutefois, lorsque les hôtels-de-ville et palais de justice n'étaient pas assez vastes pour contenir les directoires de district et de département, ces directoires pouvaient acheter ou louer, chacun aux frais de leurs administrés respectifs, les édifices nationaux qui leur étaient nécessaires pour leurs établissemens, sans qu'aucun membre des corps administratifs pût y être logé.

A cet effet, chaque directoire devait, dans le délai de deux mois, envoyer, au comité de l'assemblée constituante chargé de cette partie du service, un mémoire expositif de ses vues et y joindre un devis ou plan estimatif contenant l'étendue de l'édifice qu'il jugerait lui convenir. (Art. 5 et 6.)

522.—Cette première loi ne parut pas suffisante pour assurer l'exécution des vues de la législature.

Une autre loi des 7-11 février 1791 prescrivit que tous les corps administratifs rendraient compte à l'assemblée nationale, dans la quinzaine, de la manière dont ils avaient formé leur établissement. Ils devaient expliquer, à cet effet, quelle était la nature de l'édifice qu'ils occupaient; si c'était l'ensemble ou une portion seulement; s'ils s'y étaient établis en vertu d'une autorisation de l'assemblée nationale, et si cet établissement était définitif ou

simplement provisoire. Ils devaient produire une description écrite tant des pièces qu'ils occupaient et de leur distribution que du surplus de l'édifice et dépendances ; enfin, ils devaient joindre un état détaillé de la dépense totale de l'établissement.

Si l'édifice était national, sans être de la nature de ceux que concernait l'article 4 de la loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791 (c'est-à-dire les palais de justice ordinaire), et qu'ils n'eussent point encore été autorisés à l'acquérir ou à le louer, ils devaient former leur demande pour l'un ou l'autre cas. A l'appui de la demande devaient être produits, avec la description ci-dessus exigée, un procès-verbal d'estimation de l'édifice et un devis estimatif de la dépense que nécessiterait l'établissement. Lorsqu'il s'agissait d'un directoire de district , ces pièces devaient être visées par le directoire de département et accompagnées de son avis.

— Peu de temps après intervint, à la date des 31 juillet et 6 août 1791, une troisième loi qui avait pour objet de régler le loyer à payer à l'état par les corps administratifs, pour les édifices occupés par eux et les corps judiciaires.

Cette loi disposait que les préposés aux administrations des domaines nationaux procèderaient, contradictoirement avec les corps administratifs, à la rédaction d'un état estimatif de la valeur locative des édifices, dans lesquels ces derniers avaient formé leurs établissemens provisoires.

La base du loyer devait être, pour le passé, fixée selon la valeur locative, et, pour l'avenir, au denier vingt-cinq de la valeur estimative des lieux

où les corps administratifs et judiciaires tenaient leurs séances. Le montant devait être payé par les administrés et justiciables, à partir de la date du délai fixé par la loi des 7-11 février, qui devait être, au surplus, exécutée dans tout son contenu.

Les corps administratifs étaient déclarés responsables, en leur propre et privé nom, de l'exécution de la loi; comme tels, ils étaient tenus de toutes indemnités envers la nation, et, en conséquence, obligés d'en payer le montant aux receveurs des domaines nationaux ou à tous autres qu'il appartiendrait, sans en pouvoir rien réclamer contre les administrés et les justiciables.

523.—Malgré ces prescriptions et les diligences faites par les préposés de l'administration des domaines pour le recouvrement des loyers, une très petite partie seulement rentra dans les caisses de l'état. Une sorte de lutte s'établit à ce sujet entre les agens du domaine et les départemens, qui refusèrent positivement de payer, et qui, d'un autre côté, voulaient laisser à la charge du trésor public les grosses réparations.

—Voici comment ils justifiaient leurs prétentions.

La loi du 11 frimaire an 7 (1er décembre 1798) a, par son article 2, mis au nombre des dépenses générales que doit supporter le trésor public les constructions, grosses réparations et frais de premier établissement des édifices consacrés à un service public, et des prisons.

L'article 13 a mis à la charge des départemens l'entretien et la réparation des édifices publics servant aux tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce, des administrations centrales, des

écoles centrales et des bibliothèques, museum, cabinets de physique, d'histoire naturelle et jardins de botanique en dépendant.

Ces deux dispositions sont claires et précises; les obligations du département, quant aux édifices précités, se bornent aux réparations locatives; dans le silence de la loi, on ne peut exiger de lui un loyer; la charge est d'ailleurs assez lourde, car tous les services dont il s'agit sont d'intérêt général, bien plus que d'intérêt local.

Quant aux préfectures, l'article 5 de l'arrêté du 26 ventose an 8 (13 mars 1800) a compris, dans les dépenses locales, le loyer des bâtimens de la préfecture, lorsqu'il n'est pas fourni une maison nationale; et, pour le cas où la préfecture occupe une maison nationale, le même article ne met à la charge des administrés que les réparations grosses et menues.

En présence de cet article, il est impossible de soutenir que l'intention du gouvernement ait été d'exiger des départemens un loyer pour les hôtels de préfecture. Il serait plus exact de dire qu'il leur a transféré la propriété de ces édifices, puisqu'il a mis à leur charge les grosses réparations, qui sont habituellement des charges de la propriété.

Il en est de même à l'égard des prétoires et des prisons, puisque l'arrêté du 25 vendémiaire an 10 (17 octobre 1801) a rangé, parmi les dépenses variables des départemens, les grosses réparations des prisons et prétoires.

L'administration des domaines repoussait vivement ces prétentions. Elle soutenait que, dans tous

les cas où des édifices nationaux étaient occupés par des services mis, par la loi ou les réglemens, à la charge des départemens, ceux-ci devaient une indemnité à l'état.

524. — Tant que la question resta ainsi engagée entre eux et l'administration des domaines, les départemens s'émurent peu du débat. Quelques uns profitèrent seulement de circonstances favorables, par exemple, des voyages de Napoléon dans l'intérieur de l'empire, pour obtenir la concession gratuite des domaines nationaux affectés à des services publics départementaux. L'empereur pensait, d'ailleurs, qu'il y avait un avantage réel pour l'état dans ces concessions qui n'étaient gratuites qu'en apparence, car elles avaient lieu sous l'obligation pour le concessionnaire de faire des dépenses considérables de construction, de réparation et d'appropriation (1). Les départemens aussi obtinrent, par mesure générale, la remise du loyer pour les édifices affectés au casernement de la gendarmerie, qui avait été considéré comme une dépense départementale, dès l'origine de cette institution. (Voir la loi des 16 janvier-16 février 1791, titre 4.)

525. —Mais les départemens eurent à se défendre contre un autre adversaire que l'administration des domaines. Il leur fallut compter avec la caisse d'amortissement qui, d'après plusieurs lois, était de-

(1) Ainsi, par suite d'un séjour de Napoléon à Bordeaux, un décret du 25 mars 1808 concéda des terrains et édifices nationaux, notamment l'ancien couvent des Minimes, à charge d'exécuter des travaux considérables pour placer la cour criminelle, la gendarmerie et les prisons départementales.

venue cessionnaire de la plus grande partie des biens nationaux invendus. Ainsi la loi du 24 avril 1806 avait disposé qu'il serait remis, à cette caisse, des domaines nationaux disponibles, estimés à vingt fois le revenu, en paiement des vingt-un millions que le trésor public devait lui verser, en 1806 et 1807, pour le fonds ordinaire d'amortissement, pour le remboursement et l'intérêt des cautionnemens qu'il avait reçus. Or, la caisse d'amortissement ne pouvait pas admettre qu'aucun des domaines qui lui avaient été cédés restât improductif pour elle, quelle que fût d'ailleurs l'affectation de ces domaines. La question fut nettement tranchée par un décret du 17 février 1809 ainsi conçu : « Les biens cédés à la caisse d'amortissement ne sont plus censés faire partie du domaine public (1) : chacun de nos ministres peut nous demander qu'on mette à sa disposition les bâtimens et domaines nécessaires ou utiles à un service public dans son département, mais à la charge de faire verser à la caisse d'amortissement une somme égale à celle pour laquelle le domaine demandé sera entré dans l'état des biens cédés à la caisse d'amortissement. »

Les départemens ne pouvaient réclamer plus de faveur que l'état lui-même.

526. — L'administration des domaines pensa que le moment était opportun pour poursuivre, avec plus d'activité, la réparation de ses griefs contre les administrations locales. En 1810, le ministre des finances soumit à l'empereur un rapport tendant à

(1) Le mot propre eût été *domaine national* ou *de l'état*.

faire statuer sur plusieurs questions relatives à ce sujet, après avoir pris l'avis du conseil d'état. Le 25 septembre, ce conseil déclara qu'il n'y avait pas lieu à s'occuper de ces questions, jusqu'à ce que le ministre des finances eût fait connaître, par un nouveau rapport, si les dispositions de l'article 7 du décret impérial du 11 juin précédent, sur la fixation des dépenses départementales, étaient insuffisantes et quels étaient les points sur lesquels il restait à prononcer.

Par suite de cet avis, un nouveau rapport fut présenté à l'empereur, le 11 novembre, par le duc de Gaëte.

Voici comment s'exprimait le ministre :

« L'article 7 du décret impérial du 11 juin dernier est ainsi conçu : « Les loyers des bâtimens des préfec-« tures sont alloués pour 1810 comme en 1809 : « toutefois, il ne sera rien payé à la régie de l'en-« registrement et du domaine pour les bâtimens « qui appartiennent encore au domaine public ; le « montant de ces loyers, s'il y en a, sera en accrois-« sement du fonds des dépenses diverses et impré-« vues. »

« S'il n'est pas payé de loyers pour les bâtimens nationaux occupés par les préfectures, il en doit résulter nécessairement que les réparations de tout genre à faire à ces édifices ne doivent pas être à la charge du trésor public et que la dépense en doit être supportée par les administrés. Cependant le décret du 11 juin ne contient aucune disposition à cet égard ; le domaine a déjà acquitté, à titre d'avances, des réparations pour des sommes considé-

rables : il est nécessaire de décider par quels moyens le trésor public sera rempli de ces avances, dans le cas où les sommes allouées par abonnement, pour les frais d'administration des préfectures, seraient insuffisantes; d'ailleurs, le décret du 11 juin 1810 ne fixe les dépenses des préfectures que pour 1810, et ne statue rien sur les années subséquentes.

« L'article 16 du même décret, relatif aux prisons, porte : « Les sommes allouées en 1809, con-
« cernant 1° les tribunaux, les traitemens des con-
« cierges et employés, 2° la nourriture et l'entretien
« des détenus, 3° *les loyers*, ameublemens et en-
« tretien des lieux de détention,.... sont allouées
« sur le même pied pour 1810. »

« Dans les frais d'entretien a-t-on entendu comprendre les grosses réparations des édifices nationaux servant de prisons, ou doivent-elles être à la charge du domaine et acquittées sur le montant des loyers?

« Si les grosses réparations restent à la charge du trésor public, les loyers seront souvent plus qu'absorbés par la dépense des réparations, et il en résulterait une charge pour le trésor public.

« Il me paraît nécessaire de prendre une mesure générale pour tout ce qui concerne les bâtimens nationaux occupés par les corps administratifs.

« La loi du 6 août 1791 a ordonné qu'il serait procédé, contradictoirement avec les corps administratifs et judiciaires, à l'estimation de la valeur locative des édifices nationaux, dans lesquels ces autorités ont formé leur établissement, et que le loyer

serait payé au denier vingt-cinq de l'estimation et supporté par les administrés et justiciables.

« Malgré les diligences qui ont été faites, par les préposés de l'administration des domaines, pour le recouvrement de ces loyers, elle n'a pu encore parvenir au recouvrement que d'une très petite partie.

« L'arrêté du gouvernement du 25 vendémiaire an 10 porte : « Les dépenses relatives aux prisons, « telles que la nourriture des détenus, ameublement, *grosses réparations* des prisons, etc., et « prétoires seront payées comme les autres dépenses « variables sur les mandats des préfets ; » mais il n'est pas dit sur quels fonds ces grosses réparations seront acquittées.

« Il ne me paraît pas juste que quelques départemens jouissent, à titre gratuit, des bâtimens nationaux occupés par les préfectures, lorsque d'autres départemens sont obligés, pour cet objet, de louer des bâtimens particuliers dont ils sont tenus d'acquitter les loyers. L'égalité qui doit exister entre tous les départemens de l'empire, lorsqu'il s'agit de charges à supporter, devait s'opposer à ce que l'on affranchît, aux dépens du trésor public, quelques départemens, de frais d'administration auxquels d'autres départemens restent assujettis. Je pense, avec M. le directeur-général de l'administration des domaines, que le trésor public doit recevoir une indemnité, à raison des édifices nationaux qu'occupent les autorités locales dont les dépenses sont mises, par la loi, au compte des administrés.

« J'estime que l'intérêt particulier de chaque dépar-

tement et l'intérêt du trésor public seraient que les départemens fussent propriétaires plutôt que simples locataires des édifices nationaux où sont actuellement placées les autorités à l'établissement desquelles les administrés sont tenus de pourvoir : ces bâtimens seraient entretenus avec plus de soin, lorsque les départemens considèreraient ces édifices comme leur propriété, et qu'ils cesseraient de craindre que le domaine n'en reprenne la possession.

« L'état, de son côté, recevrait un prix d'aliénation, et ne serait plus exposé à ce que l'entretien des bâtimens, faisant partie de son domaine, soit négligé et donne ultérieurement lieu à des réparations dispendieuses, qui, en cas d'évacuation par les autorités locales, tomberaient à la charge du trésor public.

« Quant au mode à suivre pour rendre les départemens propriétaires incommutables, je pense que le projet de décret que j'ai remis à votre majesté, dans le mois d'octobre 1808, présente, pour l'acquisition, des facilités qui préviendraient toutes les réclamations.

« Ce projet applique, aux édifices nationaux occupés par des autorités locales, la mesure prescrite par le décret du 26 mars 1806, pour l'abandon aux communes, moyennant une rente, des halles appartenant au domaine ; il accorde, en outre, la faculté de rembourser, par dixième, la rente à quatre pour cent du montant de l'estimation. La seule modification dont le projet de décret en question pourrait paraître susceptible serait, pour écarter toute difficulté d'exécution, de renoncer à revenir

sur le passé et de fixer au 1er janvier 1811 l'époque à laquelle la rente commencerait à courir.

« M. le directeur-général de l'administration des domaines regarde comme indispensable de rendre les départemens propriétaires des bâtimens occupés par les autorités dont les charges doivent être acquittées sur les centimes additionnels, afin que l'état devienne étranger, quant au paiement, aux réparations de ces bâtimens dans lesquels on tente, chaque jour, sous divers prétextes, de le faire intervenir, et pour lesquels les préfets sont parvenus à faire acquitter, par les caisses des domaines, des sommes importantes que la cour des comptes refuse d'allouer dans les comptes de l'administration.

« Je partage cette opinion : je pense au surplus qu'il y a lieu de faire une distinction entre les bâtimens nationaux occupés par les préfectures et les tribunaux, et ceux qui sont occupés par les mairies.

« L'acquisition des premiers devra être supportée par les départemens, puisque tous les administrés profitent des avantages de ces établissemens : quant aux bâtimens occupés par les mairies et les justices de paix, le prix de vente devra être supporté par les communes, attendu que c'est à leur service seul que ces bâtimens sont employés. »

— Ce rapport, après avoir été communiqué au ministre de l'intérieur, fut soumis, ainsi que les propositions qu'il contenait, à l'examen des deux sections réunies des finances et de l'intérieur du conseil d'état, qui firent connaître leur avis, au mois de février 1811.

Il convient d'en présenter ici l'analyse.

1° Les édifices qui, en 1789, étaient affectés à un service public, et qui l'étaient encore en 1811, appartenaient, en toute propriété, aux départemens, arrondissemens et communes; dès lors, l'état ne pouvait prétendre avoir droit à un loyer, en ce qui les concernait. Les sections fondaient leur opinion, à cet égard, sur la loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791. (Voir p. 422.)

2° Quant aux édifices nationaux, affectés au service des départemens, arrondissemens et communes, la propriété n'avait pas cessé d'appartenir à l'état. Les lois des 7-11 février 1791, des 31 juillet-6 août de la même année avaient statué, de la manière la plus formelle, sur ce sujet. Des obstacles partiels avaient pu empêcher l'exécution générale de ces lois; mais le principe des obligations qu'elles imposaient aux administrations locales n'en subsistait pas moins, et ces obligations ne pouvaient être remises que par une disposition formelle. Les sections combattaient ensuite les argumens tirés de la loi du 24 août 1793 et de l'avis du conseil d'état approuvé le 3 nivose an 13, relatifs aux communes, de la loi du 11 frimaire an 7, des arrêtés des 26 ventose an 8 et 25 vendémiaire an 10, puis du décret impérial du 11 juin 1810.—D'abord la loi de 1793 et l'avis approuvé le 3 nivose an 13 ne concernaient que des objets communaux, et, d'ailleurs, n'attribuaient pas aux communes la propriété des objets qui ne leur appartenaient pas privativement avant la loi de 1793.

—La loi du 11 frimaire an 7, en mettant à la charge des départemens les frais d'entretien et de réparation des édifices affectés à certains services publics,

administratifs, judiciaires et d'instruction publique, ne pouvait avoir eu l'intention de céder la propriété de ces édifices aux administrations locales, puisqu'elle rangeait, parmi les dépenses générales de l'état, les frais des constructions et des grosses réparations.—Les dispositions de l'arrêté du 26 ventose an 8 semblaient annoncer que l'intention du gouvernement avait été de ne pas exiger de loyer pour les bâtimens des préfectures pris dans les domaines nationaux; mais on ne pouvait en conclure que cet arrêté avait transmis aux administrations la propriété de ces bâtimens. Une pareille transmission devait être faite par une disposition formelle et précise : en semblable matière, on ne raisonne pas par induction. L'arrêté précité avait fait remise des loyers, sous la condition de supporter les grosses réparations : conclure que cette charge des grosses réparations est une donation de la propriété, ce serait renverser tous les principes. — L'arrêté du 25 vendémiaire an 10 a classé, au nombre des dépenses administratives et judiciaires, les grosses réparations des prisons et prétoires ; mais cette disposition ne s'appliquait qu'aux anciens prétoires et prisons, dont la propriété était restée aux administrés, d'après la loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791. — L'article 7 du décret impérial du 11 juin 1810 se bornait à faire remise, aux départemens, pour 1810, des loyers des bâtimens nationaux occupés par les préfectures; mais rien, dans les termes du décret, n'annonçait l'intention de leur en transmettre la propriété.

3° Il y avait lieu d'adopter la proposition du mi-

nistre des finances pour la vente, aux départemens, des édifices nationaux. On ferait ainsi cesser la disparité qui existait entre les départemens et les abus dans la jouissance, et on obtiendrait une plus grande stabilité dans les établissemens destinés aux services publics.

4° Le prix de la vente devait être fixé par une estimation à dire d'experts, d'après la valeur actuelle, sauf la déduction, sur le capital de l'estimation, des dépenses supportées par les administrés pour constructions et grosses réparations. Les sections pensaient qu'une adjudication à la chaleur des enchères aurait de graves inconvéniens, dont le moindre serait d'exposer les départemens à des déplacemens et à des dépenses qu'ils n'auraient pas provoquées.

5° Le capital devait être converti en une rente à quatre pour cent, sans retenue, remboursable par dixièmes, et moyennant vingt-cinq capitaux, conformément à la loi du 16 septembre 1807, sur le desséchement des marais.

6° Il n'y avait pas lieu d'exiger le paiement des loyers arriérés en vertu de la loi des 31 juillet-6 août 1791. D'abord les dispositions de cette loi avaient été modifiées, en ce qui concerne les bâtimens des préfectures par l'arrêté du 26 ventose an 8, et par une décision particulière du chef de l'état pour les casernes de la gendarmerie. Ensuite les dettes départementales, antérieures à l'an 5, ayant été mises à la charge de l'état par un décret impérial du 28 nivose an 13, on ne pouvait exiger le paiement des loyers arriérés que pour l'an 5 et les années postérieures.

Même, ainsi restreint, l'arriéré des loyers s'élèverait sans doute à une somme considérable ; mais, quelque droit qu'eût le trésor public d'en demander le paiement, il paraissait convenable d'en faire la remise aux départemens et aux communes.

7° Enfin, les sections pensaient que les mesures proposées pouvaient être établies par un décret impérial, et qu'une loi n'était pas nécessaire : celle des 7-11 février 1791 autorisait suffisamment l'aliénation.

— L'empereur, qui assistait à la séance du conseil d'état où fut délibéré le projet de décret préparé par les sections, n'admit pas la pensée d'exiger des départemens et des communes un prix de vente. Ce projet fut écarté, et, sous la date du 9 avril 1811, parut le décret suivant.

« Napoléon, sur le rapport de notre ministre des finances, relatif aux bâtimens nationaux occupés par les corps administratifs et judiciaires, duquel il résulte que l'état ne reçoit aucun loyer de la plus grande partie de ces bâtimens ; que néanmoins notre trésor impérial a déjà avancé des sommes considérables pour leurs réparations ; que l'intérêt particulier de chaque département, autant que celui de notre trésor, serait que les départemens, arrondissemens et communes fussent propriétaires desdits édifices, au moyen de la vente qui leur en serait faite par l'état, et dont le prix capital serait converti en rentes remboursables par dixièmes ;

« Vu les lois des 23 octobre 1790, 7 février et 6 août 1791, l'article 11 de celle du 24 août 1793 et l'avis de notre conseil d'état approuvé par nous le 3 nivose an 13, la loi du 11 frimaire an 7, ensemble les

arrêtés du gouvernement des 26 ventose et 27 floréal an 8 et du 25 vendémiaire an 10, et notre décret du 26 mars 1806;

« Considérant que les bâtimens dont il s'agit n'ont pas cessé d'être la propriété de l'état;

« *Voulant néanmoins donner une nouvelle marque de notre munificence impériale* à nos sujets de ces départemens, en leur épargnant les dépenses qu'occasionneraient tant l'acquisition desdits édifices que le remboursement des sommes avancées par notre trésor impérial pour les réparations,

« Notre conseil d'état entendu,

« Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

« Art. 1er. Nous concédons gratuitement, aux départemens, arrondissemens ou communes, la pleine propriété des édifices et bâtimens nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique.

« Art. 2. La remise de la propriété desdits bâtimens sera faite, par l'administration de l'enregistrement et des domaines, aux préfets, sous-préfets ou maires, chacun pour les établissemens qui le concernent.

« Art. 3. Cette concession est faite à la charge, par lesdits départemens, arrondissemens ou communes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière, et de supporter aussi à l'avenir les grosses et menues réparations, suivant les règles et dans les proportions établies pour chaque local, par la loi du 11 frimaire an 7, sur les dépenses départementales, municipales et

communales, et par l'arrêté du 27 floréal an 8, pour paiement des dépenses judiciaires.

« Art. 4. Il ne pourra, à l'avenir, être disposé d'aucun édifice national en faveur d'un établissement public qu'en vertu d'un décret impérial. (1). »

—D'après ce qui précède, il est facile de comprendre comment l'empereur, rejetant la proposition du ministre des finances et de deux des sections du conseil d'état, a pu dire que le décret du 9 avril était une mesure de munificence à l'égard des départemens. D'un autre côté, on conçoit comment l'opinion générale s'est habituée à voir, dans cet acte, une charge plutôt qu'une libéralité pour les localités concessionnaires, puisque le ministère des finances reconnaissait que, si les grosses réparations des édifices concédés devaient être payées par le trésor, les loyers seraient souvent plus qu'absorbés par la dépense de ces réparations.

Malgré les sommes considérables qui ont été nécessaires pour approprier à leur destination les édifices cédés par le décret de 1811, la justice veut qu'on reconnaisse qu'en définitive cette mesure a été avantageuse pour les départemens. Il est même arrivé que l'état a racheté, à prix d'argent, quelques uns de ces édifices. Nous citerons pour exemple, en ce qui concerne le seul ministère des cultes, les anciens bâtimens diocésains d'Ajaccio, d'Albi, d'Angoulême, de Blois, de Gap, etc. (Voir ci-après n° 530.)

(1) Les détails que nous avons donnés, concernant la préparation de ce décret, ont été puisés dans les archives du conseil d'état. (Voir le dossier n° 27, 229.)

527.—Des difficultés assez nombreuses se sont élevées pour l'exécution de ce décret et se présentent encore assez souvent : il est, dès lors, convenable de placer ici le résumé de la jurisprudence contentieuse du conseil d'état sur ce sujet.

Quoique ce résumé ne soit pas d'une grande étendue, nous croyons devoir cependant, pour plus de clarté, présenter à part les règles relatives à la compétence et celles qui concernent le fond de la matière.

Compétence. — L'autorité judiciaire est incompétente pour apprécier l'étendue et déterminer les effets, soit des décrets particuliers de concession, soit du décret du 9 avril 1811, à l'égard des départemens et des villes.

Dès-lors, si un département réclame contre l'état, devant un tribunal civil, la propriété d'un immeuble d'origine domaniale, par le motif que cet immeuble lui aurait été concédé soit par un décret spécial, soit par le décret du 9 avril 1811, le tribunal ne peut prononcer sur cette réclamation, sous prétexte qu'il s'agit d'une question de propriété et que les questions de ce genre sont exclusivement de la compétence de l'autorité judiciaire. Dans le cas où le tribunal se déclarerait compétent, le préfet devrait élever le conflit d'attributions (1).

—Le conseil de préfecture est également incompétent pour statuer sur les contestations de cette espèce (2).

(1) Voir l'ordonnance royale, du 6 mai 1836, rendue sur un arrêté de conflit pris par le préfet du Pas-de-Calais (*affaire du département du Pas-de-Calais c. l'état.*)

(2) Voir les arrêts du conseil, du 6 mars 1835, *le département de la*

— Il en est de même du ministre des finances. L'approbation donnée par ce ministre à un rapport de l'administration des domaines qui lui propose de décider qu'il y a lieu de revendiquer la propriété d'un immeuble sur un département qui prétend que cet immeuble lui appartient, en vertu du décret du 9 avril 1811, constitue seulement une instruction pour les agens de l'administration des domaines. Cette approbation ne peut être considérée comme constituant une décision susceptible d'être déférée au conseil d'état par la voie contentieuse, dans les délais fixés par le réglement du 22 juillet 1806 (1).

On ne peut attaquer pour incompétence l'acte par lequel le même ministre a prescrit la réunion, au domaine de l'état, de portions d'immeubles à la propriété desquelles un département ou une commune prétendait avoir des droits, en vertu du décret du 9 avril 1811. L'application et l'exécution de ce décret sont dans ses attributions, sauf aux parties qui croiraient devoir contester l'application à se pourvoir devant le roi, en conseil d'état, par la voie contentieuse, pour obtenir l'interprétation du décret (2).

—En effet, c'est au roi en conseil d'état, et par la voie contentieuse, qu'il appartient de donner cette interprétation et par conséquent d'apprécier l'éten-

Dordogne c. l'état ; du 6 février 1839, *le département de l'Ain c. l'état.*

(1) Voir l'arrêt du conseil, du 6 février 1839, *le département de l'Ain c. l'état.*

(2) Voir l'arrêt du conseil, du 17 mai 1837, *le ministre des finances c. la ville de Villers-Cotterets.*

due et de déterminer les effets du décret de 1811 ou des décrets spéciaux de concession (1).

Il en doit être ainsi soit que ces questions s'agitent entre un département et l'état, soit qu'elles s'agitent entre un département et un particulier (2).

Fond de la matière. — Le décret du 9 avril 1811 n'a concédé et pu concéder aux départemens que les édifices nationaux qui, à l'époque de sa publication, étaient encore la propriété de l'état.

Ainsi ce décret n'a pu concéder, à un département, des immeubles occupés par la préfecture et les tribunaux, mais qui, lors de sa publication, se trouvaient compris dans l'état des biens formant la dotation de la liste civile impériale.

La loi du 2 mars 1832, en faisant sortir ces immeubles de la dotation de la couronne pour rentrer dans le domaine de l'état, n'a pu avoir pour effet de leur étendre l'application de l'article 1er du décret du 9 avril 1811 (3).

— Mais l'on ne peut contester à un département, sous prétexte qu'ils étaient une dépendance de la dotation de la liste civile impériale, la propriété d'immeubles occupés pour le service des cours et tribunaux de ce département, à l'époque de la publication du décret

(1) Voir l'arrêt du conseil, du 6 mars 1835, *le département de la Dordogne c. l'état;* l'ordonnance royale du 6 mai 1836, rendue sur un arrêté de conflit pris par le préfet du Pas-de-Calais (*affaire du département du Pas-de Calais c. l'état*); l'arrêt du 6 février 1839, *le département de l'Ain c. l'état.*

(2) Voir l'arrêt du conseil, du 14 août 1837, *la duchesse d'Uzès c. la commune de Sillé.*

(3) Voir l'arrêt du conseil, du 19 août 1835, *le département de Seine-et-Oise c. l'état.*

précité, si ces immeubles ne figurent point sur l'état des biens dressé en exécution du sénatus-consulte du 30 janvier 1810. On ne peut se prévaloir, contre le département, de la circonstance que ces immeubles auraient fait partie de la dotation de la liste civile, sous l'ancienne monarchie; car tous les biens dépendant de cette dotation ont été réunis au domaine de l'état, par les lois des 6-8 septembre 1792, 1 février, 1-4 avril, 10 juillet 1793. On ne peut pas non plus lui opposer des plans et atlas dressés par l'administration de la liste civile de Louis XVIII et de Charles X, lorsque ces plans n'ont pas été dressés contradictoirement avec lui (1).

—Autre application du principe que le décret de 1811 n'a concédé aux départemens et aux communes (2) que les édifices qui étaient encore la propriété de l'état.

Un décret impérial a concédé un immeuble sans comprendre nominativement, dans la concession, les dépendances de cet immeuble (par exemple des échoppes y adossées), qui précédemment avaient été cédées à la caisse d'amortissement et faisaient partie de sa dotation. L'établissement concessionnaire a fait démolir ces échoppes, pour approprier l'immeuble à la destination qu'il devait recevoir d'après l'acte de concession, et les plans des travaux ont été approuvés par l'administration su-

(1) Voir les arrêts du conseil, des 4 juillet et 31 août 1837, *le département de Seine-et-Oise c. l'état.*

(2) Le décret s'appliquant tout à la fois aux départemens et aux communes, nous avons cru devoir comprendre dans ce résumé les décisions rendues à l'égard des communes; les raisons de décider sont les mêmes.

périeure. Nonobstant ces circonstances, l'établissement doit, aux termes du décret du 17 février 1809 (voir ci-dessus p. 429), acquitter le prix des échoppes démolies, d'après l'évaluation pour laquelle elles étaient entrées dans la dotation de la caisse d'amortissement (1).

— Les départemens et communes ne peuvent réclamer, en vertu du décret du 9 avril 1811, la propriété des édifices nationaux qu'ils occupaient à cette époque, qu'en ce qui concerne les locaux affectés à un service public du genre de ceux qui sont énoncés dans ce décret. Les parties des édifices qui n'avaient pas reçu cette affectation sont restées la propriété de l'état (2).

— Le conseil d'état a cependant pensé que la rigueur de ce principe pouvait fléchir dans certains cas.

Ainsi l'état revendiquait contre un département, après onze ans de possession paisible, la propriété de boutiques dépendant d'un édifice national, qui se trouvait occupé par une sous-préfecture, lors du décret du 9 avril 1811; les boutiques formaient une partie intégrante et indivisible de l'édifice et avaient été comprises dans le procès-verbal de remise, sans que l'administration centrale des domaines, informée de cette remise, eût prescrit aucune disposition contraire. L'état faisait valoir que, au moment de la publication du décret de 1811, les boutiques étaient non pas occupées par la sous-préfecture, mais louées à

(1) Voir l'arrêt du conseil, du 6 février 1839, *la ville de Bordeaux c. le ministre des finances.*

(2) Voir l'arrêt du conseil, du 17 mai 1837, *la ville de Villers-Cotterets c. le ministre des finances.*

des tiers, et que le prix des loyers était versé dans les caisses du domaine. Les prétentions de l'état ont été repoussées, à raison des circonstances de la cause ; le conseil d'état n'a pas cru que l'administration des domaines pût revenir contre le sens dans lequel elle avait exécuté le décret (1).

— Un département ne peut réclamer, en vertu du décret du 9 avril 1811, la propriété d'un édifice national, mis précédemment à la disposition du ministre de l'intérieur, pour y former un dépôt de mendicité, alors même que ce département aurait été chargé des dépenses de premier établissement, concurremment avec l'état, et exclusivement des dépenses d'entretien (2).

— Les édifices nationaux qui se trouvaient, au moment de la publication du décret du 9 avril 1811, affectés au casernement de la gendarmerie départementale, doivent être considérés comme compris dans les concessions faites aux départemens par ce décret. En effet, le casernement était une charge départementale, aux termes du décret du 11 juin 1810, titre 7 (3).

— L'état ne peut pas revendiquer la propriété d'une partie d'édifice national qui, à l'époque du décret du 9 avril 1811, était occupée par la préfecture d'un département supprimé postérieurement, mais dont le territoire a été réuni à celui d'un autre

(1) Voir l'arrêt du conseil du 6 février 1839, *le département de l'Ain c. l'état.*

(2) Voir les arrêts du conseil, du 26 août 1831, *le département du Doubs c. l'état* ; du 15 mars 1838, *le département de la Somme c. l'état.*

(3) Voir l'arrêt du conseil, du 31 août 1837, *le département de Seine-et-Oise c. le ministre des finances.*

département. Le département qui contient les deux circonscriptions doit être regardé comme concessionnaire (1).

— Le décret du 9 avril 1811, en concédant aux villes la pleine propriété des immeubles domaniaux affectés au service de l'instruction publique, leur a imposé l'obligation de supporter, à l'avenir, entre autres charges de la propriété, les menues et grosses réparations que ces bâtimens pouvaient rendre nécessaires. Cette disposition est générale et s'applique à tous les établissemens d'instruction publique de la France. Dès-lors, la ville de Paris doit, comme les autres villes, pourvoir à l'entretien des bâtimens affectés aux facultés de droit, de médecine, etc. En l'absence d'une disposition spéciale qui l'exempte de cette charge, elle ne peut prétendre s'en exonérer par le motif que l'état aurait, pendant un certain nombre d'années, supporté les frais de réparations de tout ou partie de ces bâtimens (2).

— Les immeubles confisqués sur les émigrés qui se trouvaient, au moment de la publication du décret du 9 avril 1811, occupés par des services publics d'administration, de justice et d'instruction publique, sont, par suite de ce décret, devenus la propriété des départemens et des communes à la charge desquels étaient ces services. L'article 7 de la loi du 5 décembre 1814 ne pouvait s'appliquer à

(1) Voir l'arrêt du conseil, du 24 janvier 1834, *le département de la Corse c. le ministre de la guerre.*

(2) Voir l'arrêt du conseil, du 16 décembre 1830, *la ville de Paris c. le ministre de l'intérieur.*

ces immeubles; le décret de 1811 est un des actes du gouvernement que cette loi a entendu maintenir (1) : c'est donc avec raison que la commission, instituée pour la remise aux anciens propriétaires des biens désignés par la loi précitée, s'est abstenue de prononcer sur la revendication, formée par un ancien émigré, d'un immeuble national occupé en 1811 pour des services publics départementaux ou communaux (2).

Si la commission a accordé la remise, il y a lieu de se pourvoir devant le conseil d'état, pour faire réformer sa décision (3).

Mais il peut arriver que le département ou la commune ne soit plus en droit de réclamer contre cette réintégration accordée contrairement au vœu de la loi. Il en serait ainsi, par exemple, au cas où la décision de la commission, après avoir été signifiée extrajudiciairement, à la localité concessionnaire, à la requête de l'émigré, n'aurait été l'objet d'aucun pourvoi, et aurait même été exécutée par le département qui aurait loué pour son compte l'immeuble restitué (4).

(1) Voir les arrêts du conseil, du 17 novembre 1819, *la commune de Pontrieux c. Kuzec de Runambert;* du 6 décembre 1820 et du 12 février 1823, *la commune de Rostreneu c. Gicquel et Nedo;* du 4 août 1837, *la duchesse d'Uzès c. la commune de Sillé.*

(2) Voir l'arrêt du conseil, du 14 août 1837, *la duchesse d'Uzès c. la commune de Sillé.*

(3) Voir les arrêts du conseil, du 17 novembre 1819, *la commune de Pontrieux c. Kuzec de Runambert;* du 6 décembre 1820, *la commune de Rostreneu c. Gicquel et Nedo;* du 6 juin 1830, *la ville de Laon c. le duc d'Orléans.*

(4) Voir l'arrêt du conseil, du 10 juillet 1835, *l'arrondissement de Guingamp c. les héritiers Lecardinal de Kernier.*

La demande en réintégration formée par d'anciens émigrés doit être surtout repoussée, lorsque l'administration des domaines a fait remise des immeubles revendiqués, aux départemens et aux communes qui en ont pris possession et qui en ont joui sans contestation (1).

L'article 2 du décret du 9 avril 1811, qui a prescrit cette remise, n'était susceptible d'exécution qu'à l'égard des départemens et des communes qui n'étaient pas en possession, au moment de la publication de ce décret. Les localités qui détenaient alors, pour un service public, départemental ou communal, des bâtimens nationaux, ont été saisies de la propriété de ces bâtimens, par la seule force du décret (2).

— Au surplus, la concession faite par ce décret n'était point subordonnée à la remise des immeubles par l'administration des domaines (3). Le procès-verbal de cette remise peut être dressé, à toute époque, sans faire obstacle à la pleine exécution de l'article 1er (4).

528. — Les conséquences du décret de 1811 ont été si importantes pour les départemens, que nous

(1) Voir les arrêts du conseil, du 17 novembre 1819, *la commune de Pontrieux c. Kuzec de Runambert;* du 6 décembre 1820, *la commune de Rostreneu c. Gicquel et Nedo.*

(2) Voir l'arrêt du conseil, du 6 juin 1830, *la ville de Laon c. le duc d'Orléans.*

(3) Voir les arrêts du conseil, du 24 janvier 1834, *le département de la Corse c. le ministre de la guerre;* du 14 août 1837, *la duchesse d'Uzès c. la commune de Sillé.*

(4) Voir l'arrêt du conseil, du 14 août 1837, *la duchesse d'Uzès c. la commune de Sillé.*

ne croyons pas pouvoir nous dispenser de signaler les principales.

Les acquisitions d'immeubles faites, avant ce décret, par quelques départemens, pour des services publics, étaient des faits isolés, que le gouvernement voyait avec faveur, parce qu'il croyait peu convenable que des administrations publiques fussent installées précairement dans des édifices particuliers, pris à loyer. Nul ne paraissait soupçonner qu'il y eût, dans ces acquisitions, les germes d'une propriété particulière et distincte, qui conduirait un jour les départemens à réclamer et à obtenir, de la législature, une place parmi les personnes civiles. On était si loin de cette idée, après l'abolition des unités provinciales, par l'assemblée constituante, qu'elle ne paraît même pas s'être présentée aux esprits les plus clairvoyans, lorsque le décret du 9 avril 1811 remit solennellement, *en pleine propriété*, aux départemens, une masse considérable d'immeubles. C'était pourtant un fait grave, qui eût certainement fixé l'attention des hommes d'état, dans une époque moins troublée par les événemens militaires.

Mais alors tout le monde était à peu près exclusivement préoccupé par ces événemens : on ne vit généralement, dans le décret de 1811, qu'un de ces expédiens par lesquels on soulageait le budget de l'état de dépenses plus ou moins considérables, afin de laisser les ressources du trésor disponibles pour les frais de la guerre.

Bientôt ces frais devinrent immenses; et le besoin d'y pourvoir fit étendre, chaque jour davantage, la

distinction établie entre les dépenses générales et les dépenses départementales : les citoyens s'accoutumèrent ainsi à voir une unité civile dans le département, qui était déjà unité politique et administrative.

La restauration ne pouvait répudier ce système, qui avait pour but de dissimuler aux contribuables l'étendue des charges publiques ; car il fallait, tout à la fois, acquitter les dettes contractées sous le gouvernement consulaire et impérial, payer aux étrangers la rançon de la France, vaincue enfin après tant de triomphes, puis organiser tous les services publics pour l'état de paix. Aussi les lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818, 17 juillet 1819, 23 juillet 1820, 31 juillet 1821 et 1er mai 1822 reprirent-elles, pour la régulariser, la classification des dépenses départementales.

Un budget et des comptes furent soumis, par les préfets, à la délibération des conseils généraux, dans des formes analogues à celles qui étaient suivies dans les deux chambres, relativement aux dépenses générales de l'état ; le budget facultatif surtout constitua, pour chaque département, des ressources propres ; à côté du trésor public vinrent se placer des caisses départementales.

L'existence civile des départemens était une conséquence inévitable de toute cette législation ; c'était désormais un fait acquis ; il fallait seulement une circonstance pour le faire reconnaître et proclamer. En 1834, la question s'est présentée deux fois, devant le conseil d'état, dans des circonstances très différentes : nous allons les indiquer.

—Les sieurs Auerbacher, négocians à Carlsrhue,

avaient attaqué une décision par laquelle la commission instituée pour la liquidation des dettes départementales du Bas-Rhin avait refusé de déclarer ce département leur débiteur d'un reliquat de 30,200 fr., pour fournitures d'objets d'équipement en 1814. Le pourvoi fut communiqué, dans l'intérêt du département, au ministre du commerce et des travaux publics, qui était alors chargé de l'administration départementale et communale : ce ministre soutint que la décision attaquée était parfaitement fondée ; mais, contrairement à ses conclusions, l'arrêté de la commission spéciale fut annulé, par un arrêt du conseil du 22 avril 1831. Cet arrêt ayant été signifié au département, le préfet porta, au budget départemental, la somme nécessaire pour solder les frères Auerbacher, mais le conseil général refusa l'allocation du crédit, par le motif que l'arrêt n'était pas contradictoire ; dans son opinion, le ministre du commerce et des travaux publics n'avait pas qualité pour représenter le département devant le conseil d'état ; dès-lors, l'arrêt du 22 avril 1831 devait être frappé d'opposition.

Conformément au vote du conseil général, le préfet se rendit opposant à cet arrêt. Les sieurs Auerbacher soutinrent que l'opposition était non recevable ; ils établirent aisément que toujours le ministère chargé de l'administration départementale avait été admis à défendre, devant le conseil d'état (1), les intérêts des départemens ; et ils pré-

(1) Notamment dans l'instance engagée entre le département de la Corse et l'état, sur laquelle est intervenu l'arrêt du 24 janvier 1834, cité ci-dessus, p. 447.

tendaient qu'il était leur représentant légal. Mais l'opposition fut déclarée recevable, par un arrêt du 27 juin 1834, ainsi conçu :

« Considérant que la réclamation des frères Auerbacher tend à mettre, à la charge particulière du département du Bas-Rhin, le paiement d'une somme de 30,200 ; — Que, sur la production de notre ordonnance du 22 avril 1831, qui a accueilli cette réclamation, le conseil général du département a invité le préfet à former opposition à ladite ordonnance ; —Que l'ordonnance du 22 avril 1831 a été rendue, sans que le département du Bas-Rhin ait été appelé ni entendu; et que l'opinion émise, dans le cours de l'instruction, par notre ministre du commerce et des travaux publics, ne peut être considérée comme ayant eu pour résultat de rendre l'ordonnance contradictoire avec le département. »

—Quelques mois après, la question fut agitée plus solennellement encore et plus directement, dans l'assemblée générale du conseil d'état, à l'occasion d'un avis demandé par le ministre du commerce et des travaux publics, relativement à la propriété du sol des routes départementales, qui était revendiquée tout à la fois par les départemens et par l'état.

Dans la discussion qui s'engagea sur ce sujet, plusieurs membres éminens du conseil exprimèrent la crainte que la reconnaissance de l'existence civile des départemens ne préparât de grands dangers pour l'avenir, et n'amenât, par la succession des temps, l'isolement des intérêts des grandes divisions du territoire, et le fédéralisme peut-être. Il,

fut répondu que ces résultats et surtout le fédéralisme n'étaient guère à craindre en France; que toute notre histoire attestait qu'une sorte d'instinct national nous portait vers l'unité; que, au grand avantage de la chose publique, la centralisation politique et administrative était si puissamment organisée chez nous, que l'existence civile des départemens ne pouvait jamais menacer sérieusement l'état d'un démembrement funeste; que l'exercice des droits afférens aux départemens, comme personnes civiles, aurait toujours lieu sous le contrôle de l'autorité centrale, qui par conséquent aurait le pouvoir d'arrêter les empiétemens fâcheux, dès leurs premières tentatives; que, dans ces conditions, il y avait des avantages avoués par tout le monde, et pas d'inconvéniens réels pour la chose publique, à ce que les départemens fussent propriétaires, eussent leurs finances spéciales. On ajoutait que, d'ailleurs, leur existence civile n'était plus une question théorique; que c'était un fait créé et sanctionné par la législation, et qui désormais ne pouvait être méconnu. La majorité du conseil partagea cette opinion. (Voir ci-après, n° 542, l'avis du 27 août 1834.)

Le gouvernement l'adopta pareillement, et, dans les divers projets qui furent soumis à la législature, pour régler l'administration départementale, il proposa des dispositions destinées à consacrer l'existence civile des départemens. Les deux chambres, se plaçant au même point de vue, se sont bornées à modifier quelques unes des propositions secondaires qui leur étaient soumises. Enfin, après une

élaboration de plusieurs années, a été faite une loi qui a pris la date du 10 mai 1838, et dont nous devons faire connaître le système.

N° 2.

Régime de la loi du 10 mai 1838.

SOMMAIRE.

529.—Distinction entre les services départementaux obligatoires et facultatifs.
530.—Quels sont les services obligatoires qui entraînent pour les départemens la propriété d'immeubles.
531.—Il n'y a jamais obligation, pour les départemens, à acquérir des immeubles.
532.—Les arrondissemens ne sont pas propriétaires.
533.—Des hôtels de préfecture et de sous-préfecture.
534.—Des bâtimens des cours et tribunaux. — Difficulté relative aux cours royales.
535.—Des prisons départementales.
536.—Des écoles normales primaires.
537.—Des asiles d'aliénés.
538.—Du casernement de la gendarmerie.
539.—Des services facultatifs qui entraînent d'ordinaire une propriété immobilière pour les départemens.
540.—Des archevêchés, évêchés et séminaires.
541.—Des dépôts de mendicité.
542.—Du sol des routes départementales.

529. — Lorsque le législateur s'est décidé à reconnaître, dans les départemens, non plus seulement une circonscription administrative, mais une personne civile, un grand intérêt politique a commandé de déterminer avec précision les droits et les obligations du département vis-à-vis de l'état. On a dû

s'attacher à séparer, d'après des principes incontestables et d'une application facile, les dépenses générales des dépenses locales. Il ne fallait pas, d'ailleurs, que la qualité de propriétaires, conférée aux départemens, leur donnât le pouvoir d'entraver, de suspendre des services qui, s'ils intéressent plus spécialement les localités dans lesquelles ils sont établis, n'en sont pas moins des services d'une utilité nationale, et ne pourraient être arrêtés ou supprimés sans que la marche générale de l'administration fût troublée, sans que l'ordre de l'état n'en fût sensiblement affecté.

Sous l'empire de la loi nouvelle, un certain nombre de dépenses, qui précédemment avaient le titre de départementales, ont donc été reportées parmi les dépenses générales de l'état : la situation de nos finances et le progrès de nos mœurs constitutionnelles ont permis de faire sans danger cette séparation, qui, surtout dans notre système de centralisation, a des avantages très réels.

Une autre séparation non moins importante était à faire parmi les services laissés à la charge des départemens ; il fallait établir avec soin, de manière à prévenir des contestations toujours nuisibles au bien public, quels seraient ceux de ces services qui seraient obligatoires et quels facultatifs.

530. — L'article 12 de la loi du 10 mai 1838 range parmi les services obligatoires :

« Le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de préfecture et de sous-préfecture. » (n° 3.)

« Le casernement ordinaire de la gendarmerie. » (n° 5.)

« Les dépenses ordinaires des prisons départementales. » (n° 6.)

« Les loyers..... des cours et tribunaux.... » (n° 8.)

D'autre part, la loi du 28 juin 1833 porte, dans son article 11 § 1er : « Tout département sera tenu d'entretenir une école normale primaire, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départemens voisins. »

Enfin, d'après l'article 1er de la loi du 30 juin 1838, « chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et à soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé soit de ce département, soit d'un autre département. »

531. — Tels sont, parmi les services obligatoires pour les départemens, ceux qui, par leur nature, entraînent une propriété immobilière. Il faut bien remarquer, toutefois, que si la force des choses amène les départemens à des acquisitions d'immeubles pour le placement de ces services, la loi ne leur impose pas l'obligation d'acquérir; elle permet, dans tous les cas, de prendre à loyer des bâtimens. Il eût été difficile qu'elle n'accordât point cette faculté ; mais l'intérêt des départemens lui-même leur conseille d'établir leurs services administratifs, leurs tribunaux, leurs prisons, leurs écoles normales, leurs asiles d'aliénés, dans des édifices à eux appartenant. En effet, il faut, pour placer convenablement ces services, des dépenses d'appropriation considérables, dont un propriétaire ordinaire ne voudrait pas consentir à se charger ; souvent même il mettrait pour condition

de la location qu'en fin de bail les lieux seraient rétablis dans leur ancien état, afin qu'ils pussent être loués par des particuliers. Pour ne pas perdre le fruit de ses dépenses d'appropriation et en supporter de nouvelles, le département serait exposé à subir en quelque sorte la loi de ce propriétaire, qui ne manquerait pas de surélever le prix du loyer. D'ailleurs, et sans faire valoir des motifs de dignité et de bienséance que chacun comprend, nous rappellerons que plusieurs des services dont il s'agit possèdent des archives, des dépôts de pièces qui ne peuvent être déplacés sans de grands inconvéniens pour l'administration et les familles. Le casernement de la gendarmerie seul peut être assuré, d'une manière convenable, par voie de location.

Du reste, les départemens l'ont compris ainsi : ceux qui n'ont pas reçu, du décret du 9 avril 1811 ou d'actes spéciaux, la concession d'immeubles nationaux pour le placement des services précités, se sont empressés et s'empressent encore d'en acquérir, autant que le permet leur situation financière ; ils ne craignent pas de s'imposer pour cet objet des sacrifices souvent très considérables.

532.— La loi du 10 mai 1838, et surtout la discussion approfondie dont elle a fourni le sujet dans les deux chambres, ont tranché, au profit des départemens, la question de savoir si les arrondissemens étaient propriétaires.

Les doutes élevés à ce sujet étaient fondés, d'une part, sur ce que, depuis la loi du 16 septembre 1807, des arrondissemens avaient été autorisés à s'imposer spécialement, d'autre part, et principalement,

sur ce que le décret du 9 avril 1811 s'était servi de ces termes : « Nous concédons gratuitement aux départemens, *arrondissemens* et communes la pleine propriété des édifices et bâtimens nationaux actuellement occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique. »

La question s'est présentée, en 1835, devant le conseil d'état, à l'occasion de la réclamation formée par l'arrondissement de Guingamp contre la restitution qui avait été faite, en 1814, aux héritiers Le Cardinal de Kernier, d'un immeuble confisqué révolutionnairement sur leur auteur, et qui se trouvait, à l'époque de la publication du décret du 9 avril 1811, affecté à la sous-préfecture. Avant de statuer sur le fond de la réclamation, il y eut lieu d'examiner si l'arrondissement avait droit de former, par l'organe du sous-préfet, l'action en revendication dont il s'agissait. Un arrêt du 10 juillet 1835 statua, sur ce point, dans les termes suivans :

« Considérant que l'arrondissement de Guingamp a agi, en vertu du décret du 9 avril 1811 qui a concédé certains immeubles aux arrondissemens et a chargé l'administration des domaines d'en faire la remise aux sous-préfets ; — Que, d'après les dispositions de ce décret et pour les actes qui tendent à son exécution, les arrondissemens, *avec l'approbation du conseil général,* ont qualité pour agir en leur nom personnel et peuvent être représentés par les sous-préfets; — Considérant que le conseil d'arrondissement de Guingamp a délibéré, le 17 mai 1832, que le sous-préfet serait chargé de faire valoir

les droits de l'arrondissement à l'immeuble litigieux ; — Que, par délibération du 9 juin 1832, *le conseil général*, sur le vu de la délibération du conseil d'arrondissement, *a chargé le préfet de faire lui-même, ou de faire faire par le sous-préfet de Guingamp*, tous les actes nécessaires à la rentrée en possession des mêmes immeubles ; — Que le pourvoi du sous-préfet a été formé en vertu de ces autorisations. »

Cette décision, qui était surtout fondée sur les circonstances particulières de la cause, ne résolvait pas nettement la question en thèse générale. Mais elle ne pouvait être ainsi restreinte et en quelque sorte éludée dans les discussions législatives.

Le gouvernement avait proposé le maintien de l'état de chose existant. Il conservait donc aux arrondissemens, d'une part, la faculté des impositions spéciales ; de l'autre, leurs droits sur les immeubles concédés par le décret du 9 avril 1811.

Ces propositions furent vivement attaquées.

On soutint qu'en maintenant ce qui existait, on pouvait créer de graves difficultés pour l'avenir ; qu'une succession de faits qui, pris isolément, avaient paru indifférens, avait forcé à reconnaître les départemens comme personnes civiles ; que les mêmes résultats pourraient se produire à l'égard des arrondissemens. Or, il faut craindre, disait-on, de multiplier les associations territoriales ; il est impossible que l'unité nationale n'en reçoive pas d'atteinte ; d'ailleurs, l'arrondissement est une agglomération en quelque sorte factice ; elle n'a point véritablement d'intérêts qui lui soient propres.

Dans une société politique, qui admet déjà comme personnes civiles, parmi les communautés territoriales, le département et la commune, ne se préparerait-on pas des embarras très sérieux, si l'on reconnaissait les arrondissemens comme propriétaires? Il faudrait alors intercaler, entre la comptabilité des départemens et des communes, une nouvelle comptabilité qui compliquerait notre machine administrative et rendrait son jeu plus difficile. D'ailleurs, des intérêts rivaux se développeraient dans le sein des départemens, et l'unité départementale ne tarderait pas à être remplacée par celle d'arrondissement. Les arrondissemens, d'ailleurs, loin d'être favorisés par les mesures qui tendent à leur constituer une individualité, en souffriraient probablement. Ainsi, lorsqu'un arrondissement passerait pour riche, il pourrait s'établir une ligue entre les délégués des autres arrondissemens pour lui refuser, dans le conseil général, les allocations qu'il demanderait; on alléguerait qu'il a des ressources particulières dont il peut user.

Ces considérations ont fait repousser toute disposition de laquelle on pourrait induire que les arrondissemens sont propriétaires, et supprimer la faculté, dont ils jouissaient de pouvoir s'imposer spécialement.

Voici maintenant quelques détails sur chacune des espèces de bâtimens affectés par les départemens à des services obligatoires.

533. — Nous avons déjà montré que, dès l'origine de l'administration départementale, les administrés furent obligés de fournir des édifices pour

les administrations de département et de district ; mais nous avons fait remarquer que, avant l'établissement des préfectures, les administrations n'étaient pas logées dans les édifices publics. (Voir ci-dessus, p. 324).

Le gouvernement consulaire, dès le premier moment de l'institution des préfets, disposa qu'ils seraient logés aux frais des départemens, dans l'hôtel de la préfecture. (Voir ci-dessus, p. 334 et 427). Les décrets des 11 juin 1810 et 21 septembre 1812 confirmèrent ces dispositions, qui ont reçu le caractère de prescriptions législatives, par les lois des 25 mars 1817, 15 mai 1818, 17 juillet 1819, 23 juillet 1820, 31 juillet 1821 et 1er mai 1822.

Mais, jusqu'à la loi du 10 mai 1838, les départemens n'étaient pas obligés de pourvoir au logement des sous-préfets et de leurs bureaux. Cependant les mêmes raisons qui avaient commandé de rendre obligatoire le logement des préfets et des bureaux de la préfecture s'appliquaient ici et avec d'autant plus de force, que le traitement des sous-préfets était plus modique. Il y a même cela de bizarre qu'en 1791, alors que la loi refusait le logement aux administrations collectives de département et de district, elle exigeait que les administrés procurassent, à leurs frais, un local pour les bureaux des directoires. Les sous-préfets étaient donc traités moins favorablement que leurs prédécesseurs.

Au reste, il faut dire que la majorité des départemens, aidés par le concours des villes chefs-lieux d'arrondissement, avaient devancé le vœu de la loi ;

en effet, sur 275 sous-préfets, 148 étaient logés dans des bâtimens départementaux ou municipaux. Il est vrai que le logement ne leur était pas toujours fourni gratuitement ; ils payaient quelquefois une indemnité. En résultat, 35 départemens avaient pourvu au logement de tous leurs sous-préfets, et 29 en partie.

Depuis la loi du 10 mai 1838, les départemens ont fait un assez grand nombre d'acquisitions d'immeubles pour servir d'hôtels de sous-préfecture.

534. — Les bâtimens des cours et tribunaux qui sont aujourd'hui des propriétés départementales sont ceux des cours d'assises, des tribunaux civils d'arrondissement, et des tribunaux de commerce.

Depuis la promulgation de la loi du 10 mai 1838, il s'est élevé des difficultés relativement à la propriété des bâtimens des cours royales. Le ministre de l'intérieur prétendait que les bâtimens appartenaient à l'état, et qu'il devait, dès lors, supporter seul et tout à la fois les frais des constructions, grosses réparations et entretien. Le ministre des finances soutenait, au contraire, que les bâtimens des cours royales étaient au nombre des édifices dont le décret du 9 avril avait fait la concession aux départemens, sous la condition de supporter les charges de la propriété.

Le ministre de l'intérieur faisait remarquer que le mot *cours*, employé par le décret de 1811, avait toujours été entendu comme s'appliquant aux cours d'assises seulement. Depuis 1817, surtout, le doute n'est plus possible : en effet, d'après la loi du 25 mars de cette année, les constructions et les grosses

réparations des cours royales ont été payées, non pas sur les centimes additionnels versés dans les caisses des receveurs généraux, pour être tenus à la disposition des préfets et être employés sur leurs mandats aux dépenses variables, mais sur les centimes centralisés au trésor, pour être tenus en totalité à la disposition du ministre de l'intérieur et être employés, sur ses ordonnances, aux dépenses fixes ou communes à plusieurs départemens. Depuis 1817, près de dix millions ont été ainsi employés en travaux de restauration et d'agrandissement. Qui profiterait de cette dépense, si les bâtimens des cours royales n'étaient pas la propriété de l'état? Serait-ce le département où siége la cour? mais cela serait injuste; car il profiterait des contributions acquittées par les autres départemens. Voudrait-on que la propriété fût indivise entre les départemens compris dans le ressort de chaque cour? un partage serait difficile; car chacun de ces départemens ne contribuerait pas pour la même somme aux dépenses de construction, d'agrandissement, d'amélioration et d'entretien? D'ailleurs, le service des cours royales est un de ces services d'intérêt général qui, de la classe des dépenses départementales, ont été portés par la loi de finances de 1838 dans les dépenses acquittées sur les fonds généraux du trésor. C'est un service tout-à-fait analogue à celui des maisons centrales de force et de correction, qu'on n'a jamais considérées comme des propriétés départementales.

Pour faire cesser la dissidence existant entre les deux ministères de l'intérieur et des finances, la

question a été soumise à l'assemblée générale du conseil d'état, qui, dans sa séance du 5 décembre 1838, a émis l'avis suivant :

« Le conseil d'état, qui, d'après le renvoi de M. le garde des sceaux, a entendu le rapport du comité des finances sur la question de savoir si les bâtimens occupés par les cours royales sont compris dans les termes du décret du 9 avril 1811, qui concède aux départemens la propriété des édifices et bâtimens nationaux occupés pour le service des cours et tribunaux ;

« Vu les articles 2 et 3 dudit décret;

« Vu la loi du 11 frimaire an 7, et l'arrêté du 27 floréal an 8;

« Vu la lettre de M. le ministre de l'intérieur à M. le ministre des finances, en date du 3 juillet 1838, par laquelle il lui fait connaître les motifs sur lesquels il fonde l'interprétation qu'il croit devoir donner au décret susvisé du 9 avril 1811, qui tendrait à faire exclure les bâtimens occupés par les cours royales de la concession faite par le susdit décret, et à les considérer comme n'ayant jamais cessé d'être des propriétés de l'état, affectées à un service public;

« Vu le rapport du conseil d'administration des domaines, en date du 27 juillet 1838, par lequel il réfute l'opinion émise par M. le ministre de l'intérieur, et pense que le décret de 1811 doit, par les termes de ses articles 1 et 3, s'appliquer aux bâtimens occupés par les cours royales ;

« Vu la lettre de M. le directeur général de l'administration des domaines à M. le ministre des

finances, en date du 6 août 1838, par laquelle, examinant la question controversée, il pense, contrairement à l'avis de son conseil d'administration, que les cours royales sont des institutions d'intérêt général, dont les dépenses sont classées parmi les dépenses générales de l'état, et qu'ainsi tout ce qui les concerne rentre dans l'intérêt général de l'état; que, dès lors, les bâtimens qu'elles occupent appartiennent à l'état, et que le décret de 1811 n'a voulu investir chaque département que de la propriété des bâtimens affectés à un service particulier et spécial à ce département, et non créer des droits de propriété indivis entre plusieurs départemens;

« Vu la lettre de M. le ministre des finances, en date du 1er septembre, par laquelle il soutient l'opinion émise par le conseil d'administration des domaines et d'après les mêmes motifs;

« Vu la loi de finances du 25 mars 1817, articles 52 et 53;

« Vu la loi du 10 mai 1838, sur les attributions des conseils généraux, article 12;

« Vu la loi portant fixation des dépenses de l'exercice 1839, en date du 14 juillet 1838;

« Vu, à la même date, la loi portant fixation des recettes du même exercice;

« Considérant que le sens du décret du 9 avril 1811 doit être déterminé par la manière dont il a été entendu et exécuté, à l'égard des bâtimens des cours royales, par la législation qui a suivi ce décret;

« Considérant que les dépenses de construction et grosses réparations de ces bâtimens ont, depuis

la loi de finances du 25 mars 1817, été classées parmi les dépenses communes à tous les départemens, et imputées sur la portion des centimes centralisés au trésor, qui ont été reconnus faire partie des recettes générales de l'état ;

« Considérant que, aux termes de l'article 12 de la loi du 10 mai 1838, les budgets départementaux doivent comprendre les grosses réparations et l'entretien de tous les bâtimens et édifices départementaux ; que, néanmoins, la loi de finances du 14 juillet 1838 a compris les bâtimens des cours royales au chapitre XII du ministère de l'intérieur, parmi les bâtimens civils et monumens publics dont les dépenses sont à la charge de l'état;

« Considérant qu'il résulte de cet état actuel de la législation que les bâtimens des cours royales ne font pas partie des édifices départementaux dont les dépenses devraient être supportées par les budgets des départemens, mais sont, au contraire, classés parmi les édifices dont les dépenses sont d'intérêt général et à la charge de l'état; que, dès lors, le décret de concession de 1811 n'a point reçu d'exécution quant aux bâtimens des cours royales qui faisaient, à cette époque, partie du domaine public, puisque les charges qu'il imposait à la concession n'ont point été supportées par les départemens, et que l'état n'a pas cessé de considérer les constructions et grosses réparations des bâtimens occupés par elles, comme des dépenses publiques et d'intérêt général :

« Est d'avis que les bâtimens des cours royales, qui sont l'objet de la question soumise au conseil,

par MM. les ministres de l'intérieur et des finances, font partie des propriétés de l'état. »

Cette opinion du conseil d'état a servi, depuis lors, de règle aux deux ministères. (1)

535. — Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus (p. 360), les prisons départementales proprement dites sont les maisons d'arrêt, celles de justice et de correction.

Aux termes de la loi du 28 germinal an 6 (17 avril 1798) et de l'ordonnance royale du 29 octobre 1820, dans les lieux de résidence des brigades de gendarmerie où il ne se trouve ni maison d'arrêt, ni de justice, ni prison, il doit y avoir, auprès de la caserne, une chambre de sûreté, pour y placer, sous la garde et la responsabilité des gendarmes, les prisonniers prévenus ou condamnés, que l'on transfère d'un lieu à un autre. Ces chambres doivent être fournies par les départemens; elles sont, en général, louées comme les casernes de gendarmerie elles-mêmes. Cependant il est quelques uns de ces espèces de gîtes qui appartiennent en propre aux départemens.

536. — La loi du 28 juin 1833, art. 11, dispose ainsi :

« Tout département sera tenu d'entretenir une école normale primaire, soit par lui-même, soit en se réunissant à un ou plusieurs départemens voisins.

« Les conseils généraux délibèreront sur les moyens d'assurer l'entretien des écoles normales primaires; ils délibèreront également sur la réunion de plusieurs départemens pour l'entretien d'une

(1) Cette opinion se trouve consacrée par un arrêt du conseil du 20 juin 1844, intervenu sur une contestation entre l'État et le département de la Moselle.

Voir, d'ailleurs, les diverses lois qui ont mis à la charge de l'État les dépenses de construction ou de reconstruction des bâtimens des cours royales notamment

celle du 11 juin 1842, relative au Palais de Justice de Rouen;

celle du 3 août 1844, relative au Palais de Justice de Montpellier.

Remarquez que le palais de justice n'étant pas d'ordinaire exclusivement affecté au service de la cour royale, les départemens concourent à la dépense pour les frais des bâtimens affectés aux autres parties du service judiciaire.

Les villes elles mêmes, que ces édifices décorent concourent quelquefois à la dépense; mais bénévolement.

seule école normale. Cette réunion devra être autorisée par ordonnance royale. »

L'ordonnance royale du 16 juillet 1833, rendue pour l'exécution de cette loi, porte :

« Lorsque plusieurs départemens se réuniront pour entretenir ensemble une école normale primaire, les dépenses de cette école, autres que celles qui sont couvertes par le produit des bourses fondées par les communes, les départemens ou l'état, seront réparties entre eux dans la proportion de la population, du nombre des communes et du montant des contributions foncière, personnelle et mobilière. Cette répartition sera faite par notre ministre de l'instruction publique. » (Art. 21.)

Au 1er janvier 1840, on comptait 74 écoles normales primaires : il y avait donc douze départemens qui avaient profité de la faculté, qui leur était donnée par la loi, de se réunir à d'autres pour l'entretien d'une école. Tout porte à penser que quelques autres départemens demanderont et obtiendront leur réunion. Il n'y a pas là seulement une question d'économie : quelles difficultés ne doit-on pas éprouver à rencontrer, pour chaque département, un directeur et un aumônier qui soient au niveau de la mission qui leur est imposée? Peut-être serait-il convenable d'avoir seulement une école normale primaire par académie : c'est l'avis d'hommes éclairés, qui ont été appelés à mettre à exécution la loi du 28 juin 1833.

— D'après l'article 23 de l'ordonnance royale précitée, dans les départemens d'une étendue considérable, ou dont les habitans professent différens

cultes, le ministre de l'instruction publique peut autoriser, outre les écoles normales, l'établissement d'écoles modèles, qui sont aussi appelées à former des instituteurs primaires. Ces décisions sont prises sur la demande des conseils généraux, ou sur celle des conseils municipaux qui offriraient de concourir au paiement des dépenses nécessaires, sur la proposition des préfets et des recteurs, et après avoir pris l'avis du conseil royal.

On ne compte encore que trois écoles de ce genre : elles sont établies à Mens (Isère), à Dieu-le-Fit (Drôme), et à Montbelliard (Doubs) : la dernière des trois a seule quelque importance.

537. — Aux termes de la loi du 30 juin 1838 (art. 1er), chaque département est tenu d'avoir un établissement public, spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés, ou de traiter, à cet effet, avec un établissement public ou privé, soit de ce département, soit d'un autre département, sous la condition que les traités passés avec les établissemens publics ou privés seront approuvés par le ministre de l'intérieur.

Nous avons indiqué ci-dessus (p. 375) qu'avant la promulgation de cette loi, plusieurs départemens possédaient des asiles d'aliénés, établis selon les règles prescrites par la science médicale; depuis la loi, d'autres départemens ont pris des mesures pour en former de semblables. Nous ne pensons pas, toutefois, que les asiles départementaux puissent devenir nombreux; les établissemens de ce genre, pour remplir dignement leur destination (et l'administration supérieure ne peut en autoriser d'au-

tres), exigent des frais qu'il est difficile qu'un seul département supporte, surtout avec les charges si lourdes qu'entraînent aujourd'hui les dépenses locales. Il est donc probable que la plupart des départemens useront de la faculté qui leur est accordée par la loi, de se réunir à d'autres pour former et entretenir un asile, ou de traiter avec des établissemens privés.

538. — Nous avons déjà fait la remarque que le casernement de la gendarmerie était, dès l'origine de cette institution, une dépense départementale (voir ci-dessus, p. 428); les lois et actes du gouvernement qui ont ultérieurement consacré et régularisé la distinction des dépenses publiques en dépenses générales et locales, ont continué de laisser le casernement à la charge des départemens; mais c'est seulement depuis l'ordonnance du 10 septembre 1815 que les officiers reçoivent le logement en nature. La loi du 10 mai 1838 n'a rien innové à ce sujet; l'article 12 (n° 5) comprend, parmi les dépenses ordinaires des départemens, le casernement *ordinaire* de la gendarmerie (1).

L'exécution de l'ordonnance royale du 10 septembre 1815 ayant paru pouvoir entraîner des abus contraires aux intérêts des départemens, le ministre de la guerre a déterminé la composition du logement des officiers de chaque grade. Voici les règles posées à cet égard, dans une circulaire du

(1) Le mot *ordinaire* a été mis dans la loi, à raison des corps spéciaux de gendarmerie, que des événemens extraordinaires forcent quelquefois à rassembler dans certains départemens.

11 septembre 1817, adressée aux inspecteurs aux revues et colonels de gendarmerie :

Colonel de gendarmerie : quatre chambres, une de domestique et une cuisine ;

Chef d'escadron : trois chambres, une de domestique et une cuisine ;

Capitaine : trois chambres et un cabinet ;

Lieutenant : deux chambres et un cabinet ;

Trésorier : trois chambres, dont deux à cheminées, et un cabinet.

L'une des deux chambres à cheminées doit servir de secrétariat pour la compagnie ; le conseil d'administration y tient ses séances : le cabinet est destiné pour le dépôt de la caisse.

Les écuries des casernes doivent être assez spacieuses pour que les chevaux des officiers de chaque grade, employés à la résidence, puissent y être placés.

Le ministre de la guerre a, d'ailleurs, établi que les officiers de gendarmerie ne peuvent prétendre au logement, à raison du grade dont ils seraient brevetés dans l'armée, mais seulement à celui qui est attribué au grade dont ils sont titulaires dans la gendarmerie ; et que, lorsqu'ils ne reçoivent pas le logement en nature, ils n'ont droit qu'à l'indemnité, suivant leurs grades respectifs, sur les fonds de la guerre : dans aucun cas, ils ne doivent réclamer, des autorités locales, d'autres indemnités pour le logement. Quant aux officiers qui ne veulent point loger dans les casernes, sous le prétexte que le logement qui leur est destiné n'est point convenable, toutes les fois que ce logement est

disponible et fourni conformément aux fixations ci-dessus rappelées, ils sont tenus de l'habiter, et, en cas de refus, ils perdent leurs droits à l'indemnité de logement.

Du reste, la plupart des départemens ne sont pas propriétaires des casernes de gendarmerie : ils louent des bâtimens pour cet usage ; c'est aux conseils généraux qu'il appartient d'examiner s'il leur convient mieux d'acheter ou de faire construire des bâtimens destinés à ce service.

539.—Depuis la loi du 28 avril 1816, art. 35 (1), les lois annuelles de finances ont autorisé les conseils généraux de département à établir, sous l'approbation du ministre de l'intérieur, des impositions facultatives, dont le montant peut s'élever jusqu'à cinq centimes du principal des contributions foncière, personnelle et mobilière, et qui sont employées à des objets d'utilité départementale, non spécifiés par la loi. Avec ces ressources, les départemens ont pu faire et ont fait des acquisitions d'immeubles, dans l'intérêt des services publics. D'ailleurs, il faut noter que les dépenses dites *variables*, qui, depuis la loi du 10 mai 1838, ont été remplacées, dans les budgets départementaux, par les dépenses ordinaires, comprenaient plus d'objets que ces dernières, et que les produits qui leur étaient affectés ont servi à acquérir des immeubles, pour des services qui sont aujourd'hui à la charge du budget facultatif.

(1) L'origine des dépenses et des centimes facultatifs remonte à la loi du 2 ventose an 13 (art. 34) ; mais cet article indiquait les objets auxquels s'appliqueraient les centimes facultatifs. (Voir ci-après n° 540.)

Du reste, lorsque les départemens ont créé volontairement des édifices destinés à des services publics, la suppression, ou même le simple déplacement, ne sont pas laissés à leur libre arbitre; les conseils généraux peuvent les demander, mais l'autorité supérieure seule peut les ordonner. On ne pouvait pas laisser les organes passagers des départemens seuls juges de l'existence de services qui intéressent non seulement le présent, mais l'avenir de l'association départementale, et qui, d'ailleurs, se lient d'une manière plus ou moins directe à l'utilité générale.

Aussi la loi du 10 mai 1838 (art. 12) place-t-elle « les grosses réparations et l'entretien des édifices et bâtimens départementaux, » sans aucune distinction, au premier rang des dépenses ordinaires, et à ce titre, obligatoires; c'est-à-dire que si elles n'ont pas été portées au budget du département, par le conseil général, ou si elles n'y ont été portées que d'une manière insuffisante, l'ordonnance royale qui règle le budget peut les y inscrire d'office ou les augmenter. (Ib., art. 14.)

Cette faculté, pour l'ordonnance royale, n'a d'autres limites que celles du montant des recettes destinées à pourvoir aux dépenses ordinaires. (Ib. art. 13.)

La même loi appelle le conseil général à délibérer sur le changement de destination ou d'affectation des édifices départementaux (art. 4, 3°); mais les changemens de destination doivent être approuvés par une ordonnance royale, le conseil d'état entendu. (Art. 29).

—Les immeubles affectés à des services facultatifs,

que l'on rencontre le plus ordinairement dans l'inventaire des propriétés immobilières des départemens, sont : des bâtimens à l'usage d'hospices, de haras et dépôts d'étalons, d'établissemens thermaux, d'archevêchés et évêchés, de séminaires, de dépôts de mendicité ; et, parmi les propriétés non bâties, des pépinières (1) et jardins botaniques, des hippodrômes, et surtout le sol des routes départementales.

Nous ne donnerons ici de détails que sur quelques uns de ces objets : les autres nous ont occupé déjà (2) ou nous occuperont ultérieurement (3).

540. — Les édifices diocésains sont, en général, la propriété de l'état. Il en est cependant quelques uns qui appartiennent aux départemens : voici par suite de quelles circonstances ils ont pu devenir propriétaires d'immeubles de ce genre.

En vertu de la loi des 2-4 novembre 1789, tous les biens ecclésiastiques étaient devenus des propriétés nationales : la plupart furent aliénés ou af-

(1) Les pépinières départementales ont été établies par suite d'une circulaire, à la date du 7 ventose an 10 (26 février 1802), par laquelle le ministre de l'intérieur, M. le comte Chaptal, engageait les préfets à proposer aux conseils généraux de voter des fonds pour l'établissement d'une ou de plusieurs pépinières par département. Cette mesure était principalement recommandée comme pouvant contribuer à la reproduction des bois, dont le dépérissement se faisait vivement sentir.

(2) Il a été traité des établissemens thermaux de l'état, au premier volume, pages 216 à 222 ; les règles relatives aux établissemens thermaux appartenant aux départemens sont analogues, sinon complétement identiques. On trouve aussi, pages 664 et suivantes du même volume, des détails sur les dépôts de remonte. Enfin, dans le présent volume, pages 374 et suivantes, nous avons parlé des hospices départementaux.

(3) Ainsi, il sera parlé des haras et dépôts d'étalons, en traitant des *produits divers*.

fectés à des services publics, après la suppression du culte catholique.

Lors donc que, par suite du concordat de 1801, ce culte fut rétabli, l'état dut mettre à la disposition du clergé les édifices nécessaires à la célébration du service divin, au logement et à l'instruction de ses ministres.

En conséquence, on affecta, aux archevêchés et évêchés : des cathédrales, des palais épiscopaux et des séminaires ; et aux paroisses : des églises et des presbytères.

Tous ces édifices durent être pris, autant que possible, parmi les domaines nationaux non aliénés; seulement l'article 71 de la loi du 18 germinal an 10 disposa « que les conseils généraux de département étaient *autorisés* à procurer aux archevêques et évêques un logement convenable ; et, d'après l'article 72, les conseils généraux des communes furent autorisés à procurer, à défaut de presbytères, un logement et un jardin aux curés et aux desservans des succursales. »

Un arrêté du gouvernement du 18 germinal an 11 régla l'exécution de ces dispositions.

L'esprit du temps commandait aux gouvernans de ne réclamer, des localités, qu'une participation facultative dans les dépenses du culte.

Cependant l'étendue des besoins était considérable, et les autres charges de l'état bien pesantes, surtout dans la situation où se trouvait alors le trésor public. Il fut donc fait un nouvel appel à la libéralité des conseils généraux. Une loi de finances, du 2 ventose de l'an 13, statua « que ces conseils

pourraient proposer d'imposer jusqu'à concurrence de quatre centimes au plus, *soit pour réparations, entretien des bâtimens et supplément de frais de culte*, soit pour constructions de canaux, chemins et établissemens publics. »

Le vote continuait d'être facultatif; la plupart des départemens, par impuissance ou par mauvaise disposition, ne votèrent aucun subside ou n'en votèrent que de modiques. Sur le produit des votes, on imputa successivement des supplémens de traitement pour les évêques et leurs chapitres, des frais de visites pastorales, de maîtrises et de bas-chœurs, des dépenses d'ameublement, enfin l'entretien et les réparations des évêchés, cathédrales et séminaires.

L'empereur, qui réglait alors lui-même, en conseil d'état, les budgets départementaux, suppléait souvent, par des allocations d'office, au silence des conseils généraux; mais presque toujours ces allocations, comme beaucoup de votes volontaires du reste, demeuraient sans effet.

La loi de finances du 15 septembre 1807 disposa, par son article 22, « qu'il serait fait un prélèvement de dix pour cent sur les revenus de toutes les propriétés foncières des communes, telles que maisons, bois et biens ruraux, pour former un fonds commun de subvention : 1° pour les acquisitions, reconstructions ou réparations d'églises ou édifices pour les cultes; 2° pour acquisitions, reconstructions ou réparations des séminaires et maisons pour loger les curés ou desservans et les ministres protestans. »

Ce fonds commun n'ayant produit que des ressources tout-à-fait insuffisantes, Napoléon prit le

parti d'imposer, aux départemens et aux communes, l'obligation de fournir des subsides pour le culte.

Le décret du 30 décembre 1809 déclara que les départemens compris dans un diocèse étaient tenus, envers la fabrique de la cathédrale, aux mêmes obligations que les communes envers leurs fabriques paroissiales. (Art. 106) (1). Lorsqu'il surviendrait de grosses réparations ou des reconstructions à faire aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux, des fonds devaient être faits, pour cet objet, par les conseils généraux. (Art. 107 et 110 combinés.)

Tous ces moyens conduisirent à des résultats fort minces. En 1816, il n'avait pas encore été dépensé dans toute la France 700,000 fr. pour les édifices diocésains; aussi la plupart étaient-ils dans un état de dégradation extrêmement fâcheux, et qui s'explique aisément, lorsqu'on se rappelle qu'ils avaient été employés, pendant plusieurs années, à l'usage de casernes, d'hôpitaux, de magasins de fourrages, d'ateliers d'armes et de salpêtreries; un certain nombre de diocèses manquaient même des édifices nécessaires.

Un pareil état de choses appelait un prompt remède. Le gouvernement comprit que les dépenses diocésaines ne pouvaient être abandonnées au

(1) « Les charges des communes, relativement au culte, sont : 1° de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique pour les frais du culte, les honoraires des prédicateurs de l'Avent, du Carême et autres solennités; pour les dépenses relatives à la décoration et à l'embellissement intérieur de l'église; pour l'entretien des églises, presbytères et cimetières; 2° de fournir au curé ou desservant un presbytère ou, à défaut de presbytère, un logement; ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire; 3° de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés aux cultes. » (Art. 92 et 37.)

vote des localités, surtout quand les conseils généraux cessaient d'être dans la complète dépendance du pouvoir central; qu'il fallait que ce pouvoir présidât à la répartition des dépenses, afin que le service du culte ne fût pas laissé en souffrance dans les diocèses pauvres. Cette centralisation des dépenses devenait principalement nécessaire dans un moment où le nombre des diocèses était augmenté.

La loi du 25 mars 1817 fit un premier pas dans cette voie; elle rangea parmi les dépenses départementales, fixes ou communes, acquittées sur le produit de centimes additionnels centralisés au trésor, « les travaux aux églises et le supplément aux dépenses du clergé dans les diocèses. »

Cette désignation était bien vague : le ministre de l'intérieur l'interpréta, en limitant les allocations aux édifices diocésains et à celles des dépenses des évêchés, des cathédrales et des séminaires, qui étaient connues sous le nom de dépenses ordinaires.

Cependant, l'année suivante, l'étendue des besoins constatés fit comprendre les travaux des édifices diocésains et les acquisitions dans un chapitre ouvert au budget de l'état (ministère de l'intérieur), sous le titre : *Travaux d'intérêt général dans les départemens.* Les dépenses diocésaines ordinaires demeurèrent seules imputables sur le fonds des dépenses fixes et communes. Aussi, dans la loi de finances du 23 juillet 1820, le mot *travaux* ne figure plus dans l'énumération des dépenses départementales.

Cette distinction des dépenses diocésaines en ordinaires, rangées parmi les dépenses départemen-

tales, et en extraordinaires portées au budget de l'état, a subsisté jusqu'en 1826 ; à cette époque, par suite de la création du ministère des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique, toutes les dépenses diocésaines ont été portées, au budget de ce ministère, comme dépenses générales de l'état.

— De cet exposé, il résulte, quant à la propriété des édifices diocésains,

1° Que les cathédrales sont la propriété exclusive de l'état qui, après le concordat de 1801, a pris ces édifices dans son domaine, pour les affecter à l'exercice du culte (1).

2° Que les archevêchés, évêchés et séminaires (2) sont aussi généralement sa propriété, parce que, d'ordinaire, ils ont été pris également parmi les domaines nationaux. Les départemens ne peuvent revendiquer de droits sur les édifices qui ont cette

(1) On a soutenu, dans ces derniers temps, que les cathédrales, et même les palais épiscopaux et les séminaires, étaient la propriété, non de l'état, mais des diocèses.—Voir la déclaration de l'archevêque de Paris, au sujet du palais archiépiscopal, en date du 4 mars 1837 ; l'ordonnance royale du 21 mars 1837, qui supprime cette déclaration comme constituant un abus ecclésiastique; le rapport fait au conseil d'état par M. le conseiller Dumon, à l'occasion de cette affaire (au *Moniteur* du 22 mars 1837) ; les discussions qui ont eu lieu dans les deux Chambres, et surtout à la Chambre des pairs, à l'occasion de la loi du 8 juin 1837 (Chambre des députés, 29 mars ; — Chambre des pairs, 19 mai) ; enfin le livre de M. l'abbé Affre, intitulé : *Traité de la propriété des biens ecclésiastiques*, Paris, 1837.

(2) Les écoles secondaires ecclésiastiques, connues sous le nom de *petits séminaires*, ne figurent point au nombre des édifices diocésains. Elles sont entièrement à la charge des évêques, qui, en général, pourvoient aux dépenses d'acquisition, de réparations et d'entretien, au moyen de quêtes faites dans les églises. Cependant, des départemens, des villes, l'état lui-même, ont quelquefois affecté, à l'usage des écoles secondaires, des bâtimens dont ils sont propriétaires.

Ord.ce r.le du 27 mars 1844, (B. 1086. n° 11220), qui, sur le rapport du ministre de la guerre, affecte à son département pour le service de l'arsenal d'artillerie de Besançon une portion du terrain dépendant du jardin du séminaire de cette ville. Cette ord.ce a été rendue, en vertu de l'art. 5 de l'arrêté du 13 messidor an X (2 juillet 1802) et de l'ord.ce réglementaire du 14 juin 1833, qui détermine les formes à suivre pour l'affectation des immeubles domaniaux aux différens services publics.

origine, par le seul motif qu'ils auraient contribué à leurs dépenses, soit volontairement, sous l'empire des lois du 18 germinal an 10 et du 2 nivose an 13, soit forcément en vertu du décret du 30 décembre 1809. A plus forte raison, ne peuvent-ils se prévaloir de ce que les dépenses diocésaines auraient figuré, de 1817 à 1826, parmi les dépenses départementales; car il est reconnu aujourd'hui que les dépenses fixes ou communes n'avaient pas un caractère d'utilité locale ; toutes sont comprises actuellement dans le budget général de l'état.

Mais les départemens peuvent avoir des droits de propriété sur les archevêchés, évêchés et séminaires, lorsque, usant de la faculté que leur donnaient les lois du 18 germinal an 10 et du 2 nivose an 13, ils ont affecté, ou lorsque le gouvernement, par suite du décret de 1809, a d'office affecté des bâtimens départementaux à l'usage de palais épiscopaux ou de séminaires.

Toutefois, lorsque l'affectation de ces bâtimens a eu lieu d'après la volonté des départemens régulièrement constatée, c'est-à-dire d'après un vote des conseils généraux, les départemens propriétaires ne peuvent revendiquer la libre disposition de l'immeuble, tant que dure l'affectation. Et il est très juste qu'il en soit ainsi; car, autrement, il pourrait dépendre de la volonté plus ou moins capricieuse d'un conseil général de porter le trouble dans un service public aussi essentiel; d'ailleurs, sur la foi de la concession faite par les départemens, l'état et les fidèles ont consacré des sommes très importantes à l'agrandissement, à la restauration, à l'appropriation des palais épisco-

paux et des séminaires. Ces dépenses seraient vaines, si les départemens pouvaient aujourd'hui exercer leurs droits de propriété pour vendre ces édifices.

541.— Depuis plusieurs siècles, l'extinction de la mendicité a préoccupé l'administration française. Un mandement royal du 27 août 1612 atteste qu'à cette époque il y avait des maisons où les mendians valides étaient enfermés. Ce système de détention, repris et abandonné plusieurs fois, avait été de nouveau consacré par un arrêt du conseil du 21 septembre 1767, d'après lequel chaque généralité dut avoir sa maison de correction, établissement qui tenait le milieu entre les prisons et les hospices. En 1789, il y avait trente-trois maisons : six à sept mille mendians y étaient renfermés.

La loi des 19-24 mars 1793 prescrivit (art. 14) qu'il serait établi, dans chaque département, des maisons de répression où le travail serait introduit, et où les mendians seraient conduits, dans les cas et pour le temps qui seraient fixés. Cependant la plupart des anciens établissemens avaient cessé d'exister, faute de ressources ; les nouveaux restèrent en projet.

Une suite de lois, à partir de celle du 24 vendémiaire an 2, ordonnèrent des mesures générales pour l'extinction de la mendicité; mais toutes ces mesures étaient demeurées à peu près stériles, quand l'empereur publia le décret du 5 juillet 1808, qui prescrivit de former, dans chaque département, un dépôt de mendicité pour les mendians non vagabonds. Les dépenses de l'établissement des dépôts

(1) Vis arrêt du conseil du 3 septembre 1844, le département du ministère c. le ministre des cultes.

Vis aussi l'arrêt du 8 novembre 1838 la ville de Pamiers

devaient être supportées concurremment par le trésor public, les départemens et les villes. Des décrets particuliers fixaient le lieu de l'établissement, assignaient les édifices dans lesquels il devait être placé, assuraient les fonds nécessaires pour sa création et son entretien. Un règlement commun, à la date du 27 octobre 1808, détermina le régime moral, économique et industriel des dépôts : quatre-vingts avaient été établis, de la fin de 1808 à 1813.

A la chute de l'empire, presque tous ceux de ces établissemens qui se trouvaient dans les départemens restés français furent supprimés. En 1818, il n'en existait plus que cinquante; et, dans un rapport adressé à cette époque, au roi, par le ministre de l'intérieur (M. Lainé), l'utilité de ces établissemens était hautement mise en doute. Aussi disparurent-ils peu à peu depuis lors : il n'existe plus aujourd'hui que ceux de la Seine à Saint-Denis (1) et à Villers-Cotterets; et celui de l'Aisne à Laon. Ceux qui portaient encore ce nom dans les départemens de l'Ariège, de la Haute-Vienne, du Jura et de la Charente-Inférieure, ont été naguère transformés en simples hospices ou hôpitaux.

Mais plusieurs établissemens municipaux ont été créés dans le but d'éteindre la mendicité, par exemple, à Lyon, Bordeaux, Toul, Angers, Angoulême et Nantes; plusieurs autres villes, telles que Tours, Bayonne, Marennes sollicitent de l'adminis-

(1) Cet établissement a un caractère tout spécial, qu'il n'entre pas dans notre plan d'exposer ici.

tration supérieure, les autorisations nécessaires pour la création de semblables institutions.

Les votes d'un assez grand nombre de conseils généraux, dans ces dernières années, attestent, d'ailleurs, que le temps a dissipé les préventions qui, à la restauration, firent supprimer les dépôts; dans beaucoup de localités, on regrette qu'une dépense considérable (1) ait été perdue pour satisfaire à un fâcheux esprit de réaction contre les institutions qui dataient du régime impérial, ou à des considérations particulières. Nous citerons un exemple de cette tendance salutaire.

Frappé de la nécessité de réprimer la mendicité, le préfet du Loiret (M. le baron Henry Siméon) a cru devoir, en 1838, exposer, au conseil général de ce département, les vues administratives qu'il avait conçues à cet égard; il a pensé qu'il convenait de créer un dépôt spécial pour tout le département; et que cet établissement pourrait être fondé et soutenu par une association particulière, avec subvention du département.

Après des avis favorables des divers conseils d'arrondissement, le conseil général, dans sa séance du 27 août 1838, a lui-même pris la délibération suivante :

« Considérant que la mendicité, telle qu'elle se pratique, devient un fléau qu'il importe de détruire, et que l'établissement d'un dépôt de mendicité présente seul le moyen d'y mettre un terme;

« Considérant que cette mesure permettra à l'au-

(1) Les frais de premier établissement, seuls, dépassèrent 12 millions.

torité d'exécuter tous les moyens répressifs que la loi lui confère ;

« Considérant que les communes rurales, constamment parcourues et exploitées par une foule de mendians, de vagabonds et de repris de justice, appartenant pour la plupart aux villes, supportent une charge d'autant plus intolérable qu'elle est souvent imposée avec une brutalité et des menaces qui sont pour les habitans de ces campagnes un juste sujet d'effroi;

« Considérant que c'est à ces misérables, sur lesquels l'autorité ne peut exercer une surveillance assez active et assez efficace, que l'on attribue les méfaits, les délits et les crimes dont les habitans de nos campagnes ne sont que trop souvent victimes ;

« Considérant, dès lors, que, cette mesure ayant un intérêt général, il est juste que tous les habitans concourent aux dépenses qui en résulteront ;

« Le conseil général, vu la proposition de M. le préfet :

« Arrête qu'il y a lieu de favoriser l'établissement d'un dépôt de mendicité au chef-lieu du département, et de voter pour 1839, à titre de subvention, une somme de 12,000 fr., qui, concurremment avec des souscriptions volontaires, devra pourvoir à son organisation et à ses dépenses annuelles, sous la réserve expresse que cette somme de 12,000 fr. ne pourra être employée que dans une portion à peu près égale au produit des souscriptions volontaires réalisées. »

Le 27 juin 1839, M. le préfet du Loiret a pris un arrêté par lequel il a créé un dépôt de mendicité

pour toutes les communes du département du Loiret, et déclaré : 1° que l'emplacement du dépôt et le jour de l'ouverture de cet établissement seraient ultérieurement fixés par un nouvel arrêté; 2° qu'à partir de ce jour tout individu valide ou invalide, résidant dans le canton ou étranger au canton, qui aura été trouvé mendiant, sera arrêté et mis à la disposition du procureur du roi.

Cet arrêté n'a pas, il est vrai, statué sur les moyens financiers de cette création; mais une circulaire du même préfet, du 10 juillet suivant, en portant la mesure à la connaissance des sous-préfets et maires, a appelé la bienfaisance publique à l'aide de la pensée administrative, et engagé les administrateurs à provoquer les souscriptions des citoyens les plus favorisés de la fortune.

Il paraît que ces efforts seront couronnés de succès.

Au surplus, quant à l'approbation de la mesure, en elle-même, la même circulaire annonce que, par lettre du 3 juillet 1839, M. le ministre de l'intérieur, auquel l'arrêté du 27 juin avait été soumis, a écrit au préfet : « Qu'il ne peut qu'applaudir à ses efforts « pour extirper la mendicité; que cette grave ques- « tion préoccupe aussi, d'une manière toute particu- « lière, le gouvernement du roi; mais que l'interven- « tion du législateur sera nécessaire pour la résoudre « et pour donner aux moyens de répression une ac- « tion suffisante et sagement calculée; qu'en atten- « dant, pour ne pas ajourner la mise en vigueur d'une « mesure aussi utile, aussi vivement sollicitée par le « conseil général et par les populations rurales, il

« autorise l'exécution provisoire du projet que le « préfet lui avait communiqué. »

Quant à nous, nous convenons volontiers que la question de l'utilité de ces établissemens est grave ; qu'elle se rattache à de hautes questions de morale, de repos public, d'économie sociale et de finances; nous les aborderions avec empressement, si cette discussion ne sortait pas du cadre de cet ouvrage ; mais nous devons, du moins, dire ici qu'il est à craindre que les véritables intérêts publics aient été perdus de vue, lorsqu'on a laissé disparaître la presque totalité des dépôts de mendicité (1).

— Les départemens qui avaient, jusqu'à ces derniers temps, conservé des dépôts, ne sont pas tous propriétaires des édifices où ces dépôts étaient placés. Nous avons montré ci-dessus que le décret du 9 avril 1811 n'avait pas concédé aux localités les bâtimens nationaux affectés à ce genre d'établissemens. (Voir ci-dessus p. 446.)

542. — Nous rangeons le sol des routes départementales parmi les propriétés immobilières des départemens, affectées à un service public, par l'effet de leur libre volonté : ceci demande quelques explications.

En effet, on ne peut pas dire, avec une complète

(1) L'origine des dépôts de mendicité, leur organisation, leur utilité, leurs imperfections, leur état actuel, ont été exposés, avec une remarquable précision, par M. le baron de Gérando, dans le troisième volume de son traité *de la bienfaisance publique*. Le chapitre des *maisons de travail forcé* est un des plus substantiels de ce bel et savant ouvrage, véritable monument élevé à la science philantropique, par un homme qui joint à une immense érudition une longue expérience, une grande étendue d'esprit, et la sainte passion du bien.

exactitude, que le sol de ces routes soit affecté au service des communications publiques, de la même manière que les édifices dont il a été question ci-dessus sont affectés aux préfectures et sous-préfectures, aux cours et tribunaux, aux prisons, aux hospices et asiles, au casernement de la gendarmerie, aux écoles normales primaires, etc. : ici la route compose véritablement le service public. Il faut noter, d'ailleurs, que les routes départementales, comme toutes les dépendances de la voirie publique, sont des propriétés d'une nature toute particulière ; elles doivent être considérées comme faisant partie du domaine public; et comme telles, elles sont inaliénables et imprescriptibles, tant qu'elles conservent leur caractère de voies publiques. (Voir au tome 1er, p. 57 et suiv.)

— Voici, du reste, quelle est l'origine des routes départementales.

Par le décret du 16 décembre 1811, Napoléon, après avoir déclaré que les routes impériales étaient de trois classes, conformément aux trois tableaux annexés au décret, déclara routes départementales toutes les grandes routes non comprises auxdits tableaux et connues jusqu'alors sous la dénomination de routes de troisième classe. (Art. 2 et 3.)

Les conseils généraux devaient indiquer, dans leur session de 1812, celles des routes départementales qu'ils jugeraient devoir être supprimées ou rangées dans la classe des chemins vicinaux.

Ces conseils devaient aussi indiquer ceux des chemins vicinaux qu'ils jugeraient devoir être élevés au rang de routes départementales. (Art. 13.)

Enfin le décret donnait aux départemens la faculté d'ouvrir de nouvelles routes départementales, en vertu d'un règlement d'administration publique, rendu pour chaque cas, après délibération des conseils généraux d'arrondissement et municipaux des localités intéressées, sur l'avis du préfet, les observations de l'ingénieur en chef du département, et le rapport du ministre de l'intérieur. (Art. 16 à 23.) La loi du 20 mars 1835 a ajouté à ces formalités celles d'une enquête.

La construction, la reconstruction et l'entretien des routes départementales étaient à la charge des départemens, arrondissemens et communes qui seraient reconnus participer plus particulièrement à leur usage. (Art. 7.)

—Les départemens ont amplement usé des dispositions du décret précité, tout onéreuses qu'elles fussent pour eux. Ainsi, dans les documens publiés, en 1837, par le ministère des travaux publics, de l'agriculture et du commerce (1), on voit que, au 1er janvier 1836, tandis que le système des routes royales se composait seulement de 8,626 lieues, le développement total des routes départementales classées était de 9,233 lieues. Sur cette longueur, 5,513 lieues étaient à l'état de simple entretien, 1,219 étaient à réparer, et 2,501 étaient en lacune.

Réparties entre les quatre-vingt-six départemens,

(1) Ces documens ont été rassemblés par les soins de l'habile directeur général de l'administration des ponts et chaussées et des mines, M. le conseiller d'état Legrand, aujourd'hui sous-secrétaire d'état au département des travaux publics.

les 9,233 lieues de routes dont il s'agit donneraient une moyenne de 107 lieues environ par département; mais vingt dépassaient sensiblement cette moyenne : ainsi dix avaient de 241 à 177 lieues, et dix de 125 à 150 lieues; dix-neuf autres avaient de 135 à 100 lieues; seize de 100 à 75 lieues; quinze de 75 à 50 lieues; enfin sept départemens avaient moins de 50 lieues et plus de 25.

— D'après ces chiffres, on conçoit que les départemens aient attaché du prix à la propriété du sol des routes départementales. Nous avons déjà indiqué ci-dessus que cette propriété leur a été contestée par l'état, et que, en 1834, la question portée devant le conseil d'état devint, dans le sein de ce conseil, l'objet d'une grave discussion. Nous avons rapporté, de ce débat, la partie qui concernait le principe même de la propriété départementale; quant au point particulier de la propriété du sol des routes, il fut lui-même vivement disputé.

Plusieurs membres, et notamment le directeur général des ponts et chaussées, soutinrent que le décret du 16 décembre 1811 avait mis la dépense des routes départementales à la charge des départemens, mais ne leur avait pas transféré la propriété de ces routes. Une translation de propriété, disaient-ils, ne peut ni se supposer ni s'induire; elle ne peut résulter que d'une disposition précise, que l'on chercherait vainement dans le décret de 1811. Ce décret, loin de constituer les routes départementales comme une propriété des départemens, leur a conservé le caractère de grandes routes; il ne les a pas séparées de notre grand système de communications; il les a

soumises au régime de la grande voirie, et les a considérées, par cela même, comme une dépendance du domaine public.

En vain objecterait-on que, pour les routes dont l'établissement est postérieur au décret du 16 décembre 1811, les terrains sont achetés et les travaux exécutés avec les deniers départementaux; l'existence civile des départemens n'est pas encore établie, au même degré du moins que l'existence civile des communes (1). Les deniers départementaux n'ont donc pas un caractère analogue à celui des deniers communaux. Les deniers départementaux doivent être considérés comme une partie des fonds généraux de l'état; ils ne sont qu'une portion de l'impôt dont l'emploi a été délégué au département, sous l'autorité du préfet et le contrôle de l'administration supérieure : dès lors, les dépenses faites avec ces deniers sont de véritables dépenses publiques; les travaux qu'ils soldent sont des travaux publics, et les terrains qui servent d'emplacement à ces travaux doivent être regardés comme une dépendance du domaine public.

Cette opinion fut fortement combattue et rejetée par la majorité du conseil, dont les motifs sont exprimés dans l'avis suivant :

« Le conseil d'état, saisi par le renvoi qui lui a été fait par M. le garde des sceaux, d'après la demande de M. le ministre des finances, de la question générale de savoir si les départemens doivent être considérés comme individuellement proprié-

(1) La loi du 10 mai 1838 n'était pas encore rendue.

taires des immeubles affectés à leurs services et payés sur les fonds départementaux, et plus spécialement si le sol des routes départementales fait partie du domaine public, si les acquisitions que font les départemens, pour la confection de ces routes, sont faites pour le compte de l'état, et par conséquent exemptes du droit proportionnel d'enregistrement, et si le prix de vente des portions de ces mêmes routes qui sont devenues inutiles doit appartenir aux départemens;

« Vu la correspondance du ministre de l'intérieur, dans laquelle on rappelle que les ministres de l'intérieur et des finances ont reconnu, en 1818 et en 1819, conformément à deux avis du comité des finances, que les départemens n'ont pas d'existence civile et ne peuvent pas être propriétaires; qu'ils forment seulement des divisions territoriales, tracées pour les besoins de l'administration, et que leurs revenus ne sont que des contributions publiques, autorisées par les lois annuelles de finances, pour servir à des dépenses publiques; et dans laquelle le ministre de l'intérieur fait remarquer que la conséquence de ce principe est que les acquisitions faites par les départemens ne doivent pas être soumises aux droits de timbre et d'enregistrement; que cependant la loi du 18 avril 1831 assujétit, aux droits proportionnels d'enregistrement et de transcription, les actes d'acquisition, les donations et legs faits au profit des départemens et arrondissemens; que l'on doit prévoir que les réclamations des conseils généraux amèneront la question devant les chambres, lors de la discussion du projet de loi re

latif aux attributions départementales et à l'occasion du budget de 1836; qu'il est essentiel que les deux ministères se mettent d'accord pour la discuter, sous le même point de vue, et qu'il pourrait être convenable, pour mettre un terme aux incohérences de la législation en cette matière, de profiter des circonstances pour soumettre la question aux chambres, dans toute son étendue;

« Vu deux rapports du conseil d'administration de l'enregistrement et des domaines, qui estime que la législation existante a constitué les départemens propriétaires des routes départementales, ainsi que des autres immeubles affectés à leurs services, qui leur ont été concédés par l'état ou qu'ils acquièrent avec les fonds départementaux; que par conséquent ils doivent les droits pour leurs acquisitions, et qu'ils ont droit au prix de vente des portions de routes et des immeubles qui cessent d'être affectés à leurs services;

« Vu un rapport du secrétaire général du ministère des finances, qui après avoir reconnu, avec le ministre de l'intérieur, que les départemens sont demeurés, depuis 1790, des fractions d'un même tout, qu'ils n'ont point d'existence à part, et que, dans cette situation, la propriété matérielle d'immeubles quelconques est plutôt pour eux une fiction qu'une réalité, présente les observations suivantes : « Le nom de propriétaire n'est point indifférent aux « départemens, et il est d'une sage administration « de le respecter; les habitans des départemens « s'intéressent aux monumens et aux établissemens « publics qui y existent; les administrateurs s'esti-

« ment heureux d'attacher leurs noms à des fonda-
« tions nouvelles, et l'idée si naturelle que le dépar-
« tement est propriétaire de ce qu'il a payé est
« féconde en améliorations utiles; décider que les
« départemens ne sont pas propriétaires, ce serait
« éveiller de délicates susceptibilités; décider, au
« contraire, qu'ils sont propriétaires, ce serait leur
« reconnaître les mêmes droits qu'aux communes et
« s'engager à leur donner une constitution nouvelle
« qui imprimât aux actes d'acquisition et de vente,
« qu'ils feraient en qualité de mineurs, une régula-
« rité qu'ils n'ont pas aujourd'hui, et qui deviendrait
« cependant nécessaire, si leurs intérêts pouvaient
« être distincts de ceux de l'état. Il semble donc
« que, sans rien changer à l'état actuel des choses,
« et sans résoudre d'une manière absolue la ques-
« tion de principe, il y aurait lieu de décider, par
« des motifs d'équité, que le produit de la vente des
« terrains provenant des routes départementales ap-
« partiendra aux départemens, quand originairement
« ces terrains auront été payés sur les fonds dépar-
« tementaux; et, quant à la question d'enregistre-
« ment, elle est sans intérêt, depuis la loi du 7 juil-
« let 1833 sur l'expropriation pour cause d'utilité
« publique, qui exempte du droit tous les actes faits
« en vertu de ladite loi, et doit, par conséquent,
« s'appliquer aux acquisitions faites par les départe-
« mens pour utilité publique, soit qu'ils acquièrent
« par expropriation, ou au moyen d'une transaction
« amiable ; »

« Vu la loi du 22 décembre 1789, l'instruction de l'assemblée nationale du 8 janvier suivant, les lois

des 16-23 octobre 1790, des 7-11 février, 2 juillet et 2 août 1791 et 24 août 1793; l'avis du conseil d'état approuvé le 22 février 1808; les décrets des 9 avril et 16 décembre 1811; les lois des 16 juin 1824, 18 avril 1831, et 7 juillet 1833; vu l'article 538 du Code civil;

« Considérant que, si le décret du 22 décembre 1789 et l'instruction du 8 janvier 1790 avaient posé en principe que les départemens n'étaient que des divisions territoriales, tracées pour la facilité de l'administration, et excluaient ainsi toute idée qu'il fût accordé à ces divisions administratives une existence civile, il est établi, par la série des divers actes postérieurs ci-dessus visés, et notamment par le décret du 9 avril 1811, que les départemens étaient aptes à posséder les immeubles affectés aux services départementaux;

« Considérant que le décret du 16 décembre 1811, en créant les routes départementales, n'a point constitué les départemens propriétaires des routes de troisième classe déjà existantes et dont il mettait à leur charge, pour l'avenir, la reconstruction, la plantation et l'entretien;

« Mais que, depuis lors, les départemens ont employé des centimes facultatifs ou spéciaux à acquérir des terrains, pour la construction de nouvelles routes départementales et pour l'achèvement des anciennes; que, dès l'instant qu'ils sont reconnus aptes à posséder, il faut également reconnaître que la propriété de ces routes et portions de route résulte pour eux de l'acquisition qu'ils en ont faite;

« Considérant que la loi du 18 avril 1831 (arti-

cle 17) a soumis, aux droits proportionnels d'enregistrement et de transcription, spécialement les départemens pour leurs acquisitions et pour les legs et donations faits à leur profit;

« Considérant que l'article 58 de la loi du 7 juillet 1833, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, exempte de ces mêmes droits tous les actes faits pour son exécution; mais que cette exception, comme toutes celles prononcées en matière d'impôt, ne doit recevoir aucune extension;

« Considérant que, pour discuter utilement s'il conviendrait de proposer quelque mesure législative nouvelle, il faudrait se livrer à l'examen de toutes les conséquences de la législation existante; que la solution des questions qui ressortiraient de cet examen ne peut se trouver que dans les principes qui serviront de base à la loi sur les attributions départementales, et que cette loi n'est pas soumise en ce moment au conseil d'état;

« Est d'avis :

« 1° Que, d'après la législation existante, les départemens sont considérés comme investis de la propriété des immeubles affectés aux services départementaux, soit qu'ils leur aient été concédés par l'état, soit qu'ils les aient acquis, et que le prix en ait été payé sur les ressources dont ils pouvaient disposer;

« 2° Que le décret du 16 décembre 1811 n'a point concédé aux départemens la propriété du sol des routes de troisième classe, qu'il a déclarées départementales, et que ces routes continuent dès lors à faire partie du domaine public; mais que les nouvelles

routes ou portions de routes départementales, acquises et construites avec les fonds départementaux, sont la propriété des départemens;

« 3° Qu'il est juste de tenir compte aux départemens du prix de vente des immeubles devenus inutiles pour leur service;

« 4° Qu'il y a lieu de percevoir les droits proportionnels d'enregistrement et de transcription, sur toutes les acquisitions d'immeubles faites par les départemens, autres que celles faites en exécution de la loi du 7 juillet 1833;

« 5° Que la discussion des modifications dont la législation actuelle pourrait être susceptible ne doit pas être séparée de celle sur la loi des attributions départementales. »

Cette loi (celle du 10 mai 1838) garde un silence complet sur la question de la propriété du sol des routes départementales; par ce silence, elle nous semble confirmer les principes posés par le conseil d'état, dans l'avis que nous venons de transcrire.

— Au surplus, quelque considérable que soit l'étendue du sol des routes acquis par les départemens, leur droit de propriété n'est pas susceptible de produire les avantages financiers qu'on serait tenté de supposer tout d'abord.

En effet, ce n'est qu'après le déclassement d'une route que son sol peut être une propriété utile pour les départemens. Or, le déclassement a lieu, en général, soit pour faire passer la route dans la classe des chemins vicinaux, soit pour la faire ranger parmi les routes royales : dans les deux cas, la propriété

du sol passe aux communes ou à l'état, qui se chargent de continuer à l'affecter au service de la voirie publique.

L'abandon du droit de propriété que font alors les départemens est un acte de bonne administration ; car ils ne diminuent pas le nombre des voies publiques qui traversent leur territoire, et ils exonèrent leur budget d'une charge souvent très lourde : le sol qu'ils cèdent en échange est grevé de servitudes, qui rendraient sa vente très difficile, et peut-être impossible.

Aussi, tandis qu'il suffit d'un acte du pouvoir exécutif pour opérer le déclassement d'une route départementale et autoriser à la comprendre parmi les chemins vicinaux, une loi est nécessaire pour qu'elle puisse être rangée parmi les routes royales. (Voir la loi du 21 avril 1832, art. 10.)

Le seul cas dans lequel le département puisse aliéner à prix d'argent le sol des routes déclassées, c'est lorsqu'il s'agit d'un déclassement partiel, par exemple, par suite de rectification. L'aliénation alors peut se concevoir ; elle offre au département le moyen de se rembourser en partie des frais d'acquisition de terrains qu'entraînent habituellement les rectifications. Lorsque ces circonstances se présentent, il y a lieu, d'ailleurs, par les propriétaires riverains, de réclamer l'application de la loi du 16 septembre 1807. (Voir t. Ier. p. 160.)

ARTICLE II.

Des immeubles non affectés à un service public.

SOMMAIRE.

543.—Les départemens ne possèdent et ne peuvent posséder qu'accidentellement et temporairement des immeubles productifs de revenus.

544.—Conséquences de ce principe, relativement à la gestion de ces immeubles.

545.—Ils sont soumis à l'impôt, comme les propriétés particulières.

543.—Ceux des immeubles départementaux qui ne sont pas affectés à un service public sont peu nombreux, et leur valeur est sans importance.

Dans la discussion de la loi du 10 mai 1838, M. le comte de Montalivet, ministre de l'intérieur, a expliqué, comme il suit l'origine, le caractère et la situation de cette portion de la propriété départementale.

« Si l'on ne considérait la question que dans son apparence, elle serait fort peu importante, car la propriété dont il s'agit s'élève à un chiffre très faible. Les départemens, dans l'état actuel des choses, ne tirent de leurs propriétés que 9 à 10,000 fr. de revenu, et ces propriétés sont réparties entre quarante et quelques départemens.

« Mais il importe de bien fixer l'origine et le caractère de ce genre de propriété.

« C'est une propriété essentiellement transitoire et accidentelle. En effet, qu'on veuille bien porter les regards sur la liste de ces immeubles, et l'on verra qu'il n'en est pas un seul qui ait été acquis par

le département ou légué par des tiers, dans le seul but de constituer une propriété. Voici quelle est leur origine.

« Lorsqu'un département a reçu, de l'empire, en vertu du décret du 9 avril 1811, la concession de bâtimens affectés à un service public, il est arrivé que le service public n'a pas eu besoin de la totalité de l'immeuble concédé. Alors le département concessionnaire a demandé l'autorisation d'affermer la portion du bâtiment qui n'était pas nécessaire au service public, et cette autorisation a été accordée.

« Il est de même arrivé que, des acquisitions étant faites pour des travaux ou des services publics, et les terrains ou bâtimens achetés étant plus considérables qu'il n'était nécessaire, le département acquéreur a demandé l'autorisation de tirer profit de ce qui excédait les besoins du service public auquel on destinait l'immeuble.

« Ainsi, dans tous les actes, l'origine des propriétés départementales remonte aux nécessités du service public, et jamais un département n'est devenu propriétaire, dans le seul désir de posséder des propriétés.

« De même, si l'on jette les yeux sur les legs (il n'y en a que huit), on voit qu'il n'y a pas une seule propriété, même productive de revenu, qui ait été donnée à un département, si ce n'est pour un service public, ou pour être affectée à des actes de bienfaisance assez généraux pour rentrer dans la classe des services publics.

« Que suit-il de là? C'est que la propriété départementale n'est réellement pas une propriété du

genre de la propriété communale; ce n'est pas, à parler vrai, une propriété privée. C'est, je le répète, une propriété transitoire, accidentelle, qui est renfermée entre son origine et le moment possible où elle reviendra à un service public ; car le département ne conserve d'immeubles productifs de revenu que par la considération que, dans un moment donné, ils lui seront utiles pour les services publics (1). »

En effet, les motifs que nous avons exposés ci-dessus (voir Ier vol., p. 37) pour empêcher que l'état ne détienne des immeubles productifs de revenus, dans le seul but de se constituer des revenus, sont tout-à-fait applicables aux départemens.

544. — Les considérations exposées par M. le comte de Montalivet et quelques autres, que nous ne reproduisons pas pour ne point nous écarter de notre sujet, ont déterminé la chambre des députés à rejeter la proposition qui lui était faite, par sa commission, de laisser aux conseils généraux le soin de régler, dans une parfaite indépendance de l'autorité supérieure, le mode de jouissance de celles des propriétés départementales qui produisent des revenus. La chambre n'a pas cru que, pour la gestion de cette espèce de propriétés, on pût tirer argument de ce qui a lieu pour les propriétés communales, qui ont tout-à-fait le caractère d'une propriété privée, qui peuvent être et qui sont fréquemment l'objet d'une jouissance en nature.

(1) Discours prononcé à la chambre des députés, à la séance du 2 mars 1838.

545. — Du reste, les immeubles départementaux qui ne sont pas affectés à un service public sont, comme les propriétés particulières, soumis à l'impôt. C'est à eux seuls que peuvent s'appliquer les termes du décret du 9 avril 1811, qui oblige les départemens à payer la contribution foncière, et l'article 12 n° 2 de la loi du 10 mai 1838, qui comprend, parmi les dépenses ordinaires, les contributions dues par les propriétés du département. (Voir, du reste, ci-après, ce qui concerne les contributions directes et notamment le n° 613.)

ARTICLE III.

De la valeur des propriétés immobilières appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

546. — Résumé des documens officiels.

546. — D'après les renseignemens recueillis par le ministère de l'intérieur, par suite de la circulaire du 23 février 1838, les propriétés immobilières des départemens avaient, au 1er janvier 1839, une valeur approximative de 40,883,082 fr. (1).

Ainsi que nous l'avons annoncé, la plus grande partie de ces immeubles provient du domaine de l'état; la valeur de ceux qui ont cette origine est portée, dans les tableaux officiels, à 25,140,452 fr.

Les immeubles acquis par les départemens sont évalués à 15,769,780 fr.

(1) Voir, relativement au mode suivi pour l'évaluation, les instructions ministérielles, transcrites et analysées ci-dessus, pages 328 et suiv.

Mais il faut noter que les immeubles d'origine domaniale n'ont acquis leur valeur actuelle qu'au moyen de dépenses très considérables de reconstruction, réparations et appropriation dont les départemens ont supporté les frais.

§ III.

Des droits incorporels appartenant aux départemens.

SOMMAIRE.

547.—Quels sont les droits incorporels possédés par les départemens.
548.—Rentes sur l'état, inscrites au nom des départemens.

547. — La loi du 10 mai 1838 reconnaît positivement que les départemens sont propriétaires de droits incorporels. En effet, l'article 10 comprend, parmi les recettes des départemens, « le produit des droits de péage autorisés par le gouvernement, au profit du département, ainsi que les autres droits et perceptions concédés au département par les lois. »

Cette rédaction pourrait faire supposer que les droits incorporels appartenant aux départemens sont très nombreux ; nous n'en connaissons que trois espèces, savoir :

1° Des droits de péage sur les ponts, concédés en vertu de l'autorisation générale donnée au gouvernement par toutes les lois contenant le budget des recettes. (Voir notamment celle du 10 août 1839, art. 6, 2°) ;

2° Des droits de péage pour la correction de rampes sur les routes départementales : la concession

de ces droits a lieu aussi en vertu d'une autorisation insérée dans la loi annuelle des recettes, depuis celle du 24 avril 1833. (Voir celle du 10 août 1839, art. 6, 2°);

3° Des rentes.

En ce qui concerne les droits de péage sur les ponts et pour la correction des rampes des routes, nous nous référons à ce qui a été dit, dans le premier volume de cet ouvrage, p. 388 à 395.

548. — Quant aux rentes, les départemens en possèdent, sur l'état, pour une somme qui n'est pas encore considérable, mais qui s'augmentera sans doute, soit par suite de dons et legs, soit par des placemens faits, par les départemens eux-mêmes, pour l'acquittement de pensions accordées à des instituteurs des écoles normales primaires, aux employés des préfectures et des autres services départementaux.

Il existe, sur le grand-livre de la dette publique, à Paris, des inscriptions de rentes, au nom d'un certain nombre de départemens, montant à 212,000 fr., et qui sont destinées au service des pensions de retraite des employés des préfectures. Il y a, d'ailleurs, des inscriptions sur les livres départementaux, auxiliaires du grand-livre, pour le même objet et pour d'autres analogues; mais elles sont loin de former un total aussi important.

§ IV.

De l'administration des propriétés départementales.

SOMMAIRE.

549.—A cet égard, les départemens sont, comme les communes et les établissemens publics, dans un état de minorité spéciale.
550.—Objets principaux de l'administration économique des départemens.
551.—Règles relatives au mode de gestion, en général.
552.—Acquisitions : expropriation.—Concessions.—Dons et legs.
553.—Aliénations et échanges.
554.—Changemens de destination et d'affectation.
555.—Travaux à faire sur les fonds départementaux.
556.—Actions en justice.
557.—Transactions.
558.—Intervention des conseils d'arrondissement.

549. —En consacrant la qualité de propriétaires et de personnes civiles que, dans le fait, les départemens avaient déjà, le législateur devait nécessairement établir les règles suivant lesquelles leurs droits civils seraient exercés. Dans notre législation, les communautés de tout genre ont été placées sous la tutelle de la puissance publique, et en quelque sorte assimilées aux mineurs; les départemens ont dû subir la règle générale; la gestion de leurs propriétés, leur administration économique a donc été soumise à des règles analogues à celles qui ont été prescrites pour les communes et les établissemens publics.

550. — Au point de vue où nous sommes placés en ce moment, l'administration économique des départemens embrasse : le mode de gestion en général, les acquisitions, les aliénations et échanges,

les changemens de destination et d'affectation, les travaux à faire, l'exercice des actions, enfin les transactions.

— Peut-être s'attendrait-on à trouver ici l'exposé des ressources au moyen desquelles les départemens peuvent satisfaire à leurs dépenses obligatoires ou facultatives ; mais nous ferons remarquer que nous ne rédigeons pas ici un traité d'administration départementale ; que notre seul but est d'exposer, aussi brièvement que possible, les règles de l'administration des propriétés mobilières et immobilières des départemens; et que, d'ailleurs, nous aurons plus loin l'occasion toute naturelle de faire connaître les principales ressources financières des départemens, lorsque nous traiterons des centimes additionnels aux contributions directes.

551. — La loi du 10 mai 1838, qui est aujourd'hui, en quelque sorte, le code de l'administration départementale, n'a fait aucune distinction entre les propriétés mobilières et les propriétés immobilières appartenant aux départemens. Il faut donc tenir pour certain que les règles établies par cette loi sont générales, et que l'application n'en diffère que selon la nature même des choses.

Les propriétés départementales, sur le mode de gestion desquelles il y a surtout lieu de délibérer, sont les propriétés productives de revenu. Comme elles ne sont point susceptibles de devenir l'objet d'une jouissance commune entre les habitans, il semble que deux modes de gestion seulement sont possibles, savoir : la régie intéressée ou l'affermage.

Le conseil général délibère sur le mode de gestion (loi du 10 mai 1838, art. 4, n° 4); ses délibérations sont soumises à l'approbation du ministre compétent. Mais, en cas d'urgence, le préfet pourvoit provisoirement à la gestion. (Ibid. 30).

552.—Les départemens peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit.

A titre onéreux, ils peuvent acquérir ou de particuliers, ou d'autres établissemens publics, ou de l'état.

De particuliers ou d'établissemens publics, ces acquisitions peuvent avoir lieu à l'amiable ou par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique; dans ce dernier cas, les formalités prescrites par la loi du 7 juillet 1833 doivent être suivies.

De l'état, les départemens peuvent acquérir par voie de concession, sur expertise contradictoire, en vertu du décret impérial du 21 février 1808. (Voir t. 1er, p. 158) (1).

Dans tous les cas, pour que l'acquisition soit régulière, il faut qu'elle ait été précédée d'une délibération du conseil général, qui doit être approuvée par une ordonnance royale, rendue après que le conseil d'état a été entendu.

Toutefois, l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante pour les acquisitions et

(1) Exemples récens : ordonnances royales, du 13 décembre 1837, portant concession, au département de Seine-et-Oise, de l'ancien hôtel du Garde-Meuble, à Versailles ; du 18 mai 1838, portant concession, au département de la Seine, de deux boutiques situées dans l'intérieur du Palais-de-Justice, à Paris ; du 31 janvier 1839, portant concession, au département de la Charente, d'un bâtiment domanial, situé à Angoulême.

échanges, lorsqu'il ne s'agit que d'une valeur n'excédant pas 20,000 fr. (Loi du 10 mai 1838, art. 29.)

— A titre gratuit, les départemens peuvent acquérir, soit au moyen de concessions qui leur seraient faites par l'état, soit au moyen de dons et legs.

Les concessions gratuites faites par l'état aux départemens sont rares aujourd'hui; elles ne pourraient plus avoir lieu qu'en vertu d'une loi. (Voir t. Ier, p. 145 et suiv.) (1).

Quant aux dons et legs, il en avait été fait aux départemens, avant la loi du 10 mai 1838, mais en très petit nombre. L'existence civile des départemens étant aujourd'hui formellement reconnue, peut être-ces libéralités seront-elles plus fréquentes à l'avenir.

En tout cas il est probable que, soit les concessions de l'état, soit les dons et legs faits par des particuliers, auront lieu avec affectation spéciale à des services d'utilité départementale, par exemple au service des écoles normales primaires ou des prisons. A ce propos, nous croyons devoir faire remarquer que les prisons départementales et autres ont été rangées à tort, par certains auteurs, parmi les établissemens publics; les prisons ne sont qu'une branche des services publics; ce ne sont point des personnes civiles ayant capacité pour posséder et acquérir. Mais on peut faire une libéralité aux dé-

(1) Exemple : la loi du 2 juillet 1835, qui concède gratuitement au département du Nord, tous les bâtimens, terrains et dépendances qui font partie de l'établissement thermal de Saint-Amand, y compris un bosquet de vingt-six ares, et la maison du garde.

partemens ou à l'état, avec affectation au service des prisons, et la volonté du donataire doit être respectée (1).

Le conseil général délibère sur l'acceptation des dons et legs faits au département. (Loi du 10 mai 1838, art. 4.)

L'acceptation ou le refus ne peuvent être autorisés que par une ordonnance royale, rendue après que le conseil d'état a été entendu.

Mais le préfet peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons et legs faits au département. L'ordonnance d'autorisation, qui intervient ensuite, a son effet du jour de cette acceptation. (Ibid. art. 31.)

Une commission de la chambre des pairs avait proposé d'établir que l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, serait suffisante, s'il ne s'agissait que d'une valeur n'excédant pas 3,000 fr., et s'il n'y avait point de prétendant droit à la succession. Mais cette disposition, empruntée à la loi du 18 juillet 1837, sur l'administration municipale (article 48), n'a pas été adoptée. On l'a combattue comme contenant une dérogation formelle à l'article 910 du Code civil, et comme tendant, d'ailleurs, à limiter le droit de délégation qui est de l'essence du pouvoir exécutif et de la responsabilité ministérielle. On a dit, en outre, que, dans une affaire qui se présente avec des apparences très simples, il peut se rencontrer des conditions qui inté-

(1) Voir, à titre d'exemple, une ordonnance royale du 14 octobre 1837, qui a autorisé le préfet de l'Hérault à accepter un legs fait nominativement à la commission de surveillance des prisons.

ressent l'ordre public et les lois; ces motifs ont fait repousser la proposition.

553. — Les aliénations et échanges ne peuvent avoir lieu qu'après délibération du conseil général, approuvée par ordonnance du roi, le conseil d'état entendu; cependant, lorsqu'il s'agit d'une valeur qui n'excède pas 20,000 fr., l'autorisation du préfet, en conseil de préfecture, est suffisante. (Loi du 10 mai 1838, art. 4 et 29.)

554. — S'agit-il de simples changemens de destination des édifices et bâtimens départementaux, nous avons établi ci-dessus qu'après délibération du conseil général, il faut une ordonnance royale qui les approuve, et que cette ordonnance doit être délibérée en conseil d'état. (V. n° 539.)

Les simples changemens d'affectation doivent avoir lieu suivant les mêmes formes. (Loi du 10 mai 1838, art. 4, 3°.)

555. — Enfin, les édifices et bâtimens départementaux, créés ou à créer, peuvent donner lieu à des projets, plans et devis : la règle est que tout ce qui concerne les travaux à faire sur les fonds départementaux doit être soumis aux délibérations du conseil général. (Loi du 10 mai 1838, art. 4, 9°.)

Si les dépenses sont inférieures à 50,000 fr., la délibération du conseil général est définitive.

Si les dépenses sont évaluées à plus de 50,000 fr., les projets et devis doivent être préalablement soumis au ministre chargé de l'administration départementale. (Ibid. art. 32.)

—Pour l'exécution de ces dispositions, le ministre de l'intérieur a adressé aux préfets, sous la date du

26 décembre 1838, des instructions qui peuvent se résumer de la manière suivante :

1° Les préfets doivent mettre tous leurs soins à charger un architecte habile et probe de la direction des travaux départementaux ;

2° L'architecte du département doit être nommé par le ministre, sur la proposition des préfets ;

3° Tout projet de travaux doit faire l'objet d'études administratives approfondies ; il est convenable de consulter les chefs des services que ces travaux intéressent;

4° Les préfets peuvent soumettre à l'examen du ministre compétent les projets dont l'approbation leur est réservée par la loi ; mais ils ne doivent le faire que quand la décision qu'ils ont à prendre présente des difficultés réelles et sérieuses ;

5° Dans tous les cas, et par exception, tout projet de prison ou d'asile d'aliénés doit être transmis au ministre ;

6° L'exécution des travaux au compte des départemens est soumise aux conditions déterminées par l'ordonnance royale du 4 décembre 1836, relative aux marchés passés au nom de l'état ;

7° Toute dérogation à cette ordonnance ne peut être autorisée que par le ministre compétent ;

8° Les préfets doivent veiller à ce que les architectes et les entrepreneurs exécutent fidèlement, sous leur responsabilité, les projets approuvés par l'administration (1).

— Les travaux peuvent être faits par l'état, et ce-

(1) Voir *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, page 329.

pendant intéresser le département; une part contributive peut être alors imposée à celui-ci; mais le conseil général doit être appelé à en délibérer préalablement. (Ibid., art. 4, 12°.)

Les travaux peuvent intéresser à la fois le département et les communes: le conseil général doit également délibérer sur la part contributive du département à la dépense. (Ibid., 13°.)

En cas de désaccord sur la répartition de cette dépense, il est statué par une ordonnance du roi, les conseils municipaux, les conseils d'arrondissement et le conseil général entendus. (Ibid. art. 35.)

Enfin, l'exécution de travaux d'intérêt départemental peut être confiée à des associations, à des compagnies ou à des particuliers : dans ce cas, le conseil général a encore le droit d'en délibérer. (Ibid. art. 4, 11°.)

556. — S'agit-il d'actions en justice, les intérêts des départemens sont garantis par des dispositions analogues à celles qui ont été établies en faveur de l'état ou des communes.

Ainsi, aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée, contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé, au préfet, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation : il lui en est donné récépissé.

L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. Durant cet intervalle, le cours de toute prescription demeure suspendu. (Loi du 10 mai 1838, art. 37).

Les actions du département sont exercées par le préfet. Pour intenter les actions, il faut une délibération du conseil général, et, en outre, l'autorisation du roi en conseil d'état. Le département ne peut même se pourvoir devant un autre degré de juridiction qu'en vertu d'une nouvelle autorisation : il pourrait arriver que, sur le vu du jugement, l'autorité supérieure reconnût que, dans l'intérêt du département, le procès ne doit pas être poussé plus avant et qu'il est convenable de l'abandonner.

Mais, lorsqu'il s'agit de défendre à une action quelconque, le préfet peut agir en vertu des délibérations du conseil général et sans autre autorisation.

En cas d'urgence, le préfet peut intenter toute action ou y défendre, sans délibération du conseil général, ni autorisation préalable.

Il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance. (Loi du 10 mai 1838, art. 36, nos 1, 2, 3, 4 et 5.)

Ces dispositions ne sont, à vrai dire, que la consécration législative des règles posées par la jurisprudence du conseil d'état, antérieurement à la loi qui les a portées.

—La loi n'a pas statué spécialement sur les actions que le département pourrait avoir à intenter ou à soutenir devant les diverses juridictions administratives; mais il est facile de suppléer à son silence. Il ne peut y avoir de doute sur la nécessité de l'intervention du conseil général ; son autorisation est exigée par le conseil d'état, dans l'instruction des affaires qui lui sont soumises par la voie conten-

tieuse ; mais il n'est pas rigoureusement nécessaire que cette autorisation précède les recours exercés par les préfets ; c'est à eux qu'il appartient d'apprécier l'urgence de la mesure ; et d'ailleurs la disposition légale qui les autorise à faire tous actes conservatoires ou interruptifs de la déchéance s'applique au cas dont il s'agit. (Loi du 10 mai 1838, art. 36, n°s 4 et 5.)

Il suffit que les préfets produisent cette autorisation durant l'instance au conseil d'état.

Il en devrait être de même devant les juridictions administratives inférieures, et, entre autres, devant les conseils de préfecture.

Quant à la nécessité de l'autorisation du roi, en conseil d'état, il est évident qu'elle ne peut être invoquée, si c'est devant le conseil d'état lui-même que s'agite la contestation ; et nous ne saurions l'admettre, si c'est une juridiction administrative inférieure qui doit être saisie, parce qu'il est évident que le conseil d'état ne peut avoir à autoriser, comme investi de la tutelle administrative, des actions dont il aura plus tard à connaître comme juge.

En fait, cela n'est pas exigé pour les communes ; il ne peut y avoir de différence, à cet égard, entre elles et les départemens.

—Mais il s'engage quelquefois des litiges entre l'état et un département ; et, d'après la jurisprudence du conseil d'état, le préfet était obligé, dans ce cas même, de représenter tout à la fois l'état et le département. Il y avait quelque chose de singulier dans cette position du préfet ; on pouvait craindre que les intérêts du département ne parussent sacri-

fiés. La loi nouvelle a voulu dissiper ces craintes : elle a disposé que, en cas de litige entre l'état et le département, l'action serait intentée ou soutenue par le membre du conseil de préfecture le plus ancien en fonctions. (Art. 36, n° 6.)

Il semble que la défense des intérêts du département appartenait tout naturellement à un membre du conseil général. En 1838, la commission de la chambre des députés l'avait jugé ainsi, et elle avait présenté une disposition en ce sens; mais cette disposition, que la commission a retirée dans le cours de la discussion, a été combattue, comme contraire au principe de la division des pouvoirs. Le conseil général, a-t-on dit, est seulement un corps délibérant ; les actes d'exécution ne lui appartiennent pas; d'ailleurs, ses fonctions ne durent que pendant la session ; ce serait lui donner une sorte de permanence que de conférer à l'un de ses membres le pouvoir d'agir, en son nom, en dehors de la session. Il est vrai qu'il y a déjà des exemples de pouvoirs semblables, entre autres pour le récolement du mobilier départemental ; mais il y aurait danger à les multiplier.—Le doyen du conseil de préfecture étant le remplaçant légal du préfet, en cas d'empêchement, on a cru devoir lui confier l'exercice des actions départementales, quand le département et l'état auraient des intérêts opposés. L'avenir éclairera sur la bonté de cette mesure.

557.—La loi donne au département la faculté de transiger sur des procès, nés ou à naître, concernant ses droits.

Le conseil général délibère sur les transactions

(loi du 10 mai 1838, art. 4, n° 6°); mais elles ne peuvent être autorisées que par une ordonnance du roi, le conseil d'état entendu (Ibid. art. 38). A la chambre des pairs, la commission avait proposé d'accorder ce droit d'autorisation aux préfets, lorsqu'il s'agirait d'une valeur n'excédant pas 3,000 fr.; mais on a fait remarquer que, en matière de droits litigieux, il est fort difficile d'apprécier si leur valeur peut s'élever exactement à telle ou telle somme. D'ailleurs, la chambre ayant adopté le principe de la nécessité de l'autorisation royale, relativement aux dons et legs, elle a pensé qu'il y avait ici les mêmes raisons de ne remettre la décision qu'au pouvoir central supérieur.

558. — Les conseils d'arrondissement ne restent pas tout-à-fait étrangers à la gestion économique des propriétés départementales : outre le cas de l'article 35, où leur délibération est nécessaire, ils peuvent intervenir pour délibérer sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtimens destinés à la sous-préfecture, au tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics, spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changemens de destination de ces édifices. (Loi du 10 mai 1838, art. 42, 3°.)

TITRE II.

DES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES.

SOMMAIRE.

559.—Les contributions sont la principale portion des ressources ordinaires.
560.—Causes générales de la répugnance avec laquelle les impôts sont acquittés.
561.—Garanties établies par la constitution française, en matière d'impôts.
562.—Nécessité du vote de tout impôt par la législature.
563.—De la priorité de vote attribuée à la chambre des députés.
564.—De l'égale répartition des charges publiques. — De l'impôt proportionnel.
565.—Division générale des contributions françaises.
566.—Système général des anciennes impositions.

559. — Les revenus du domaine seraient tout-à-fait insuffisans pour satisfaire aux dépenses qu'exigent les divers services publics.

L'impôt est donc la véritable source où se puisent les moyens financiers de l'état (1).

Rien de plus juste, en soi, que l'impôt. Les sociétés politiques ne constituent de gouvernement qu'afin de veiller au bien être général de tous ceux

(1) D'après le dernier compte de l'administration générale des finances, le total général des recettes de l'état, pour l'exercice 1837, a été de 1,079,232,732 fr. Sur cette somme, si l'on déduit les produits des domaines, des coupes de bois, des salines et mines de sel de l'Est, et de la ferme des jeux, évalués à 43,253,724 fr., il reste, pour les contributions publiques, 1,035,979,008 fr.

qui en font partie et de gérer les affaires communes. La mission de ce puissant mandataire embrasse tout ce qui se rattache au développement de l'industrie, aux subsistances publiques, à l'instruction du peuple, à la protection de tous les droits, à l'établissement et au maintien de l'ordre général, à l'organisation de tous les moyens de sûreté et de défense sous l'abri desquels doivent constamment reposer l'honneur et la dignité du pays. Comment le gouvernement pourrait-il pourvoir à tant de besoins sacrés, à des intérêts si nobles et si grands, si chacun des membres de l'état ne se cotisait à cet effet, s'ils ne livraient à la grande bourse commune, c'est-à-dire au trésor public, une portion de leurs revenus? Quoi de mieux entendu pour chacun d'eux, quoi de plus profitable, si, par ce moyen, ils acquièrent toute sécurité pour ce qui leur reste, et si désormais ils peuvent en jouir à leur gré, sous le seul empire des lois nationales!

560. — Il n'est pourtant guère de pays où les contributions publiques soient acquittées sans murmure et sans regret.

Voici, ce nous semble, les principales causes de cette répugnance.

D'abord, le défaut de lumières du peuple qui paie. Sous le gouvernement le plus économe des deniers publics, des hommes qui ne sont pas éclairés peuvent croire que les sommes qu'ils retranchent de leurs revenus et qui vont former la masse du trésor national ne sont point employées pour eux, pour leur avantage, pour la satisfaction de leurs besoins généraux. Sous ce rapport, outre l'utilité d'ensei-

gner aux citoyens les motifs de leurs devoirs à cet égard, le mérite du gouvernement représentatif, c'est de donner au peuple la possibilité de s'assurer, par ses mandataires (qu'il choisit certainement parmi les plus probes), que les fonds versés au trésor ont été consacrés aux services publics, et affectés, en général, à des destinations prévues et indiquées.

Il faut le dire aussi, l'emploi de ces deniers n'a pas toujours eu pour but l'utilité générale. Sous le gouvernement représentatif, il paraît impossible que le trésor public soit détourné des dépenses publiques, et qu'il aille enrichir des favoris, satisfaire à de honteuses passions, ou s'engloutir dans de ruineuses prodigalités.

Enfin, il est arrivé trop souvent que tous les citoyens du même état n'étaient pas appelés à contribuer aux charges publiques, ou du moins n'y contribuaient pas en proportion de leurs moyens; que des classes entières, puissantes par la richesse et le crédit qu'elle donne, usaient de ce crédit pour se soustraire au juste tribut qu'elles devaient au trésor public.

561. — Dans le désir de vaincre la répugnance traditionnelle des contribuables pour l'acquittement de l'impôt, on a cru devoir établir, dans la Charte française, diverses dispositions qui forment autant de garanties constitutionnelles en cette importante matière.

Ces garanties sont au nombre de quatre : 1° la nécessité, pour arriver à la perception de l'impôt, du libre consentement des contribuables représentés

par leurs mandataires légaux ; 2° la priorité du vote de la chambre des députés ; 3° la généralité de l'impôt ; 4° sa proportionnalité.

562. — L'article 40 de la Charte déclare « qu'aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi. »

Cette prohibition de la Charte est exécutée et renouvelée, chaque année, par une disposition spéciale de la loi des recettes, où l'on trouve toujours un article final qui déclare que « toutes les contri-« butions, autres que celles qui sont autorisées par la « loi, à quelque titre et sous quelque dénomination « qu'elles se perçoivent, sont formellement interdi-« tes, à peine, contre les autorités qui les ordonne-« raient, contre les employés qui confectionneraient « les rôles et tarifs, et ceux qui en feraient le recou-« vrement, d'être poursuivis comme concussion-« naires, sans préjudice de l'action en répétition, « pendant trois années, contre tous receveurs, percep-« teurs ou individus qui auraient fait la perception ; « et, pour exercer cette action devant les tribunaux, « les citoyens sont dispensés d'obtenir l'autorisa-« tion préalable, qui est nécessaire pour mettre en « jugement un agent administratif, pour un fait re-« latif à ses fonctions. » (Voir les lois de finances, depuis celle du 15 mai 1818 (1), article 94, jusqu'à celle du 10 août 1839.)

La jurisprudence a, d'ailleurs, défini les actions

(1) Une disposition analogue, mais moins complète, se trouvait déjà dans la loi du 28 avril 1816, art. 78, et dans celle du 23 mars 1817, art. 135.

qui appartiennent, dans ce cas, aux particuliers; nous en citerons un exemple remarquable.

D'après la loi du 14 floréal an 11, le curage des petites rivières se fait aux frais des riverains, et le préfet rend exécutoire le rôle qui fixe la part contributive de chaque propriétaire, lequel peut réclamer, devant le conseil de préfecture, s'il se croit mal taxé. En 1829, le préfet de l'Orne ordonna le curage d'un cours d'eau situé dans l'une des communes de ce département, et rendit exécutoire le rôle de la contribution spéciale destinée à y pourvoir. Un des propriétaires imposés, le sieur Pichon Prémélé, ayant refusé de payer sa quote-part, il fut procédé à la saisie de ses meubles; action de celui-ci devant les tribunaux civils, pour faire déclarer la nullité de la saisie, attendu qu'elle avait pour objet une demande inconstitutionnelle dans la forme et injuste au fond. Le préfet proposa le déclinatoire, aux termes de l'ordonnance réglementaire du 1er juin 1828; mais le tribunal se déclara compétent et retint la cause. Alors le conflit d'attributions fut élevé par le préfet, et confirmé par le roi, en conseil d'état, par une ordonnance du 16 février 1832, dont voici les motifs (1).

« Considérant que, par l'acte d'assignation du 20 septembre 1831, auquel se réfèrent les conclusions prises à l'audience du tribunal d'Alençon, le 14 novembre suivant, le sieur Pichon-Prémélé demande la nullité de la saisie de ses meubles, et fonde cette nullité sur ce que ladite saisie avait pour objet

(1) Voir *Recueil des arrêts du conseil*, 1832, page 45.

une demande inconstitutionnelle dans la forme et injuste au fond ; — *En ce qui touche le reproche d'inconstitutionnalité :* Considérant que les lois de finances n'ouvrent que deux modes d'action judiciaire aux particuliers qui voudraient se pourvoir à l'occasion de contributions qu'ils prétendraient n'être pas autorisées par la loi : la plainte en concussion, et l'action en répétition pendant trois années ; que ces deux actions, tout en garantissant les droits des citoyens contre les perceptions illégales, supposent néanmoins l'exécution préalable des contraintes décernées par l'administration à laquelle le provisoire appartient ; que, hors de ces deux modes indiqués d'une manière limitative , il n'appartient point aux tribunaux de s'immiscer dans l'établissement des rôles de répartition, en connaissant des actions auxquelles ils pourraient donner lieu de la part des particuliers ; — *En ce qui touche le reproche d'injustice, dirigé contre le rôle qui a donné lieu aux poursuites :* Considérant que, aux termes de l'article 4 de la loi du 14 floréal an 11, les conseils de préfecture sont seuls compétens pour prononcer sur les réclamations élevées contre les rôles mis en recouvrement pour frais de curage des rivières non navigables. »

563. — Une autre disposition du pacte fondamental offre encore aux contribuables la garantie que, dans l'établissement des impôts, leurs intérêts sont scrupuleusement défendus ; car, d'après l'article 15 de la Charte, toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la chambre des députés. Cette portion du pouvoir législatif, étant le produit de

l'élection populaire, est supposée représenter plus directement les contribuables, par l'élite desquels elle est choisie, et connaître mieux les ressources de chaque département.

Du reste, cette attribution de la chambre des députés n'est pas seulement importante sous le rapport financier; elle a une portée politique immense; c'est une arme donnée à l'élément démocratique, pour assurer le maintien de la part d'autorité que la constitution lui a faite dans le gouvernement de l'état.

564. — Enfin, l'article 2 de la Charte porte que « les Français doivent contribuer *indistinctement*, « *et dans la proportion de leur fortune*, aux char- « ges de l'état. » Cet article exige quelques explications.

Pour réaliser ce vœu de la Charte française, chaque contribuable doit-il être imposé en proportion *exacte* de ses moyens, et tous ceux qui n'ont que le nécessaire doivent-ils être affranchis de l'impôt? Si l'on veut entendre ainsi l'article précité, nous n'hésitons pas à dire qu'on demande une chose impossible, et qui, bien certainement, pour être réalisée même imparfaitement, soulèverait plus de mécontentemens que le plus décrié des impôts.

Aussi est-il digne de remarque que la théorie de l'impôt progressif, plus d'une fois exposée en France, et débattue, dans ces derniers temps encore, a été repoussée, comme inapplicable, par les esprits les plus éclairés, d'opinions très diverses et même opposées.

Nous nous bornerons à citer deux morceaux em-

pruntés aux écrits de MM. Droz et Armand Carrel. Le premier est connu par sa philanthropie, l'indépendance et la modération de ses opinions. Le second brillait, naguère encore, aux premiers rangs des publicistes de l'école réformatrice, appelée *radicale*.

— « Quelle odieuse inquisition, dit M. Droz, parviendrait à connaître le revenu de chaque particulier? Il faudrait connaître aussi les charges dont le revenu est grevé. Ces bases varient sans cesse; ce serait peu de renouveler une fois, chaque année, des perquisitions vexatoires. Ne parlons pas des ruses qu'emploieraient les contribuables de mauvaise foi; mais, combien d'hommes ont intérêt à ne pas révéler l'état de leurs affaires, sans qu'on puisse rien en conclure contre leur probité. Lorsque, dans de très petites républiques, telles que Hambourg et Genève, on a levé des impôts proportionnels sur le revenu ou sur la fortune des citoyens, chaque somme versée au trésor est restée inconnue. Il est dans la nature de ces contributions d'être acquittées en secret, sous la foi d'un serment qui atteste qu'on s'est fidèlement taxé. On ne trouvera jamais, dans chacun des habitans d'un vaste état, une conscience assez rigide pour qu'on puisse subvenir à la totalité des dépenses publiques, au moyen d'un impôt qui demande une si touchante bonne foi. » (1).

— L'opinion de M. Carrel est plus développée et plus énergique.

(1) *Économie politique*, page 549.

« On semble, dit-il, considérer la richesse générale du pays comme la provision de vivres d'un navire en mer, provision qui, une fois embarquée, ne s'augmenterait plus ; et le pauvre paraîtrait, dans ce système, n'être réduit à la moitié ou au tiers de sa ration que parce que le riche mangerait deux ou trois fois plus que la sienne.

« De là l'idée, toute populaire, de vouloir réduire le riche à la simple ration, c'est-à-dire de faire qu'il ne soit plus riche. Or, on est riche fripon, mais on est aussi riche honnête homme ; on est riche oisif, mais on est aussi riche laborieux ; on est riche par héritage, mais on l'est aussi parce qu'on a su exploiter une grande découverte dans les arts, un perfectionnement dans l'industrie ; on devient riche, parce qu'on est très habile chirurgien, ou grand jurisconsulte, ou artiste du premier ordre ; on est riche, parce qu'on a rendu à son pays de grands services dans le gouvernement et dans les armes.

« La richesse personnelle n'est donc pas un tort nécessaire, fait à l'humanité, et souvent elle est le prix des services qu'on lui a rendus. L'impôt progressif, impôt de jalousie et non d'équité, ne distinguerait pas entre la richesse héritée et la richesse péniblement et honorablement acquise, entre la richesse oisive et la richesse laborieuse. L'impôt progressif punirait toute richesse sans distinction, et cela dans la fausse donnée que tout riche dévore la subsistance d'un certain nombre de pauvres.

« Cela est vrai de certains riches, de tous ceux, par exemple, dont la fortune est produite par le jeu combiné des primes de sortie accordées à leurs pro-

duits et des prohibitions dirigées contre tous les produits étrangers de même nature..... Cette classe de riches, qui ne serait pas riche sans le monopole, il n'y a qu'un moyen de l'atteindre avec efficacité : ce n'est pas la pompe aspirante de l'impôt progressif, c'est la destruction des primes et prohibitions. Avec le privilége disparaîtra le privilégié, et la richesse légitime subsistera comme la récompense due à quiconque contribue, par son travail, ses qualités d'ordre, son talent, ses facultés en tout genre, à ajouter à la gloire de sa patrie, et à tirer du sol national de nouveaux moyens de sustenter la population qui s'y multiplie sans cesse.....

« L'impôt progressif sur les riches entra, en l'an 1er, dans les voies et moyens du budget de la convention. Le gouvernement voulut faire rentrer un milliard d'assignats pris sur les riches, qu'on regardait, en masse, comme plus ou moins ennemis de la révolution.

« On avait évalué à 1,000 francs par an le revenu nécessaire de chaque individu. Une famille de cinq personnes, qui avait 5,000 livres de revenu, était dans les limites du nécessaire. Si cette famille avait 15,000 livres de revenu, elle était réputée jouir de 10,000 livres de superflu. Les 10,000 livres étaient taxées à raison de 10 pour cent : ce qui réduisait le revenu total à 14,000 livres, au lieu de 15. Tout ce qui était au-delà de ces 15,000 livres, réduites à 14, était enlevé par l'impôt. Ainsi 20,000 livres de revenu pour cinq personnes donnaient à l'impôt 20 moins 14, ou 6,000 livres ; 40,000 donnaient 40 moins 14, ou 26. Une famille de cinq

personnes pouvait vivre certainement avec un revenu de 20,000 livres ou de 40,000 livres, réduites à 14,000; mais si ce revenu eût été grevé d'engagemens pour moitié, comme cela n'est pas rare, un prétendu riche à 40,000 livres, après avoir donné 26,000 livres à l'impôt, et en avoir consacré 14 à son arriéré, aurait manqué de 6,000 livres à ses engagemens et aurait dû s'endetter de 14,000 livres, pour vivre, cette année, lui et les siens. Toutefois, cet essai d'impôt progressif rapporta, en 1793, à peu près ce qu'on en avait attendu; et c'est probablement là ce qui persuada qu'on pouvait l'employer habituellement. Mais on voit que les mêmes fortunes n'auraient pas pu se prêter deux ans de suite au même effort; et d'ailleurs on ne parvint alors à recouvrer cet impôt, ou plutôt cet emprunt forcé, qu'en imprimant la terreur à quiconque tromperait les répartiteurs ou se déroberait à leur estimation : cette manière d'assurer la perception d'un impôt ne serait aujourd'hui du goût de personne. Le peuple faisait alors gratuitement l'office d'une armée de collecteurs : ce qui, dans des circonstances aussi malheureuses que celles de l'an 2, pouvait être une triste nécessité; mais un pareil mode de répartition et de recouvrement ne se concilierait guère avec le principe d'un gouvernement normal, fondé sur le consentement de la majorité.....

« Nous venons de citer un exemple de l'application de l'impôt progressif, dans un temps fort difficile; mais il est bon qu'on sache que la convention ou plutôt les hommes compétens qui lui inspiraient confiance dans ces matières, n'ont jamais admis la

possibilité d'appliquer l'impôt progressif, dans une situation régulière. Lorsque le préambule de la constitution de 1793 fut discuté à la convention, un membre proposa de décréter que l'impôt serait progressif, et que les citoyens reconnus avoir au dessous du nécessaire seraient exempts de toute contribution. La motion fut écartée ; on se rendit à cette observation de Cambon, la grande autorité financière de l'époque, qu'il ne fallait pas lier le corps législatif, en administration et en finance, par des principes absolus et des théories le plus souvent impraticables. Il ajouta quelques mots sur l'inconvénient de dispenser de l'impôt de prétendus nécessiteux; et d'autres membres soutinrent, après lui, que le plus noble attribut d'un citoyen, quelle que fût sa situation, c'était de contribuer, pour sa part, et dans la proportion de ses ressources, aux charges publiques.....

« J'ai partagé un moment, dit Robespierre, l'er-
« reur qu'on vient d'émettre ; je crois même l'avoir
« écrite quelque part : mais j'en reviens aux princi-
« pes, et je suis éclairé par le bon sens du peuple,
« qui sent que l'espèce de faveur qu'on lui présente
« est une injure. En effet, si vous décrétez constitu-
« tionnellement que la misère excepte de l'honora-
« ble obligation de contribuer aux besoins de la
« patrie, vous décrétez l'avilissement de la partie la
« plus pure de la nation; vous décrétez l'aristocratie
« des richesses, et bientôt il s'établirait une classe
« d'ilotes, et l'égalité et la liberté périraient pour
« jamais. N'ôtez point aux citoyens ce qui leur est
« le plus nécessaire : la satisfaction de présen-

« ter à la république le denier de la veuve..... »

« Les essais financiers qu'on a tentés sous la convention ne pourraient donc tout au plus faire autorité que pour des circonstances entièrement semblables. C'étaient des expédiens de détresse, et non des règles de conduite et d'équité pour une situation ordinaire. Le gouvernement alors opérait sur une nation ruinée, ou du moins chez laquelle la plupart des objets que l'impôt atteint dans notre système actuel de finances, ne produisaient plus ou avaient été affranchis par l'état de révolution. Ainsi, tous les impôts de consommation étaient écartés, comme ne pouvant être supportés par un peuple affamé, ou qui se battait en masse, sans habits et sans pain, à la frontière. Des trois grands impôts directs, établis par la constituante, le foncier, le mobilier et l'impôt des patentes, le premier avait été converti en emprunt forcé et progressif sur les riches, le second et le troisième étaient abandonnés par l'impossibilité d'appliquer des méthodes de recensement et de perception encore très vicieuses » (1).

— Le législateur ne pouvant arriver à obtenir, avec exactitude, un impôt *proportionnel*, la science économique enseignait qu'on devait varier la nature des contributions, afin de répartir les charges publiques avec moins d'inégalité : la loi française a donc demandé les subsides à la *propriété*, à l'*industrie*, à l'*aisance apparente*, aux *consommations*.

(1) Armand Carrel, *Rapport sur le manifeste de la société des droits de l'homme, lu à la société de défense commune de la liberté de la presse*, le 8 décembre 1833, publié en 1833, chez Paulin.

565. — Il est peu de pays où l'impôt soit plus divisé qu'en France. Mais toutes les espèces de contributions viennent se ranger sous deux classes : *les contributions directes et les contributions indirectes.*

On appelle contributions directes les impôts qui se perçoivent directement, et d'après un rôle nominatif, sur les personnes qui en sont passibles.

On appelle contributions indirectes les impôts qui, destinés à frapper les objets dont l'usage est ordinaire dans les habitudes de la vie, ne portent sur aucun contribuable nominativement, et sont acquittées par le consommateur quel qu'il soit ou par celui qui veut en user. Il suffit de ne pas consommer ou de ne pas user, pour n'y être point assujetti.

Nous examinerons successivement ces deux grandes sources du revenu public de la France, et nous y ajouterons les différentes perceptions, qui, dans la langue de l'administration financière, sont connues sous le nom de *produits divers.*

Il faut remarquer, toutefois, que la distinction des impôts en directs et indirects est toute moderne : voici son origine. A la fin du dix-huitième siècle, des économistes soutenaient que toutes les taxes, sous quelque forme qu'elles fussent perçues, retombaient à la charge de la propriété foncière. Seulement les unes atteignaient cette propriété *indirectement*, tandis que les autres la frappaient *directement.* Ces doctrines avaient pris faveur dans le comité des contributions publiques de l'assemblée constituante, qui fit passer cette dénomination dans

le vocabulaire législatif et administratif, mais sans lui conserver son sens orignaire.

566. — Voici quel était, du reste, le système général des anciennes impositions.

Elles formaient cinq classes principales.

« Premièrement, les impositions directes, qui comprenaient les dîmes, la taille réelle, les vingtièmes, la taille personnelle et la capitation;

« Secondement, les impositions de monopole et de privilége exclusif, qui étaient : la gabelle, dans les deux tiers du royaume; le tabac, qui s'étendait presque sur la totalité; la vente de l'eau-de-vie et d'autres boissons, dans un petit nombre de provinces. On pourrait ranger aussi dans cette classe ce que le trésor public retirait des jurandes et des maîtrises d'arts et métiers, par lesquelles l'état ne faisait pas directement le monopole, mais vendait celui de chaque profession;

« Troisièmement, les impositions qu'on appelait *à l'exercice*, sur différentes espèces de consommation et d'industrie, telles que les droits d'aides sur les boissons, dans un tiers du royaume; ceux de même nature nommés *équivalent* en Languedoc, *impôts, billots et devoirs* en Bretagne, et des *quatre membres* en Flandre, ceux *d'inspecteurs aux boucheries*, qui embrassaient en effet ou par abonnement presque toutes les provinces; ceux de *marque des cuirs* et à la fabrication des cartes et des amidons, qui se percevaient avec une rigueur extrême, chez tous les fabricans et les débitans de ces marchandises, dans toute l'étendue de l'empire; ceux de marque des fers et à la fabrication des

huiles, qui n'avaient lieu que sur environ la moitié du territoire de l'état;

« Quatrièmement, les impositions sur le transport des marchandises, qui comprenaient les droits à l'entrée et à la sortie du royaume; les péages; une multitude incroyable de droits de traite de toute dénomination au passage d'une province à l'autre, et ceux d'entrée dans les villes;

« Cinquièmement, enfin, les impositions sur les actes, droits de contrôle, insinuation, centième denier, formule, greffe, consignation, lettres de rectification, etc., etc. (1).

CHAPITRE I.

Des contributions directes.

SOMMAIRE.

567.—Des diverses espèces de contributions directes.
568.—Distinction des impôts de répartition et de quotité.
569.—Divisions principales de la matière des contributions directes.
570.—Des règles communes aux différentes espèces de contributions directes.
571.—De l'administration des contributions directes.
572.—Organisation et attributions du service central.
573.—Organisation et attributions du service extérieur.
574.—Résumé du personnel de l'administration et de ses dépenses.
575.—A qui la répartition est confiée.
576.—De la répartition législative.
577.—De la répartition par les conseils généraux.
578.—De la répartition par les conseils d'arrondissement.

(1) Adresse de l'assemblée nationale aux Français, en date du 24 juin 1791.

579.—Mode de recours ouvert aux communes contre les décisions de ces conseils.
580.—De la répartition individuelle.—Commission des répartiteurs.

567.—La législation française range, sous quatre dénominations particulières, les contributions directes, savoir :

1° La contribution foncière : elle affecte la propriété immobilière ;

2° La contribution personnelle et mobilière : elle renferme une espèce de capitation due par les personnes, par cela seul qu'elles sont membres de la société ; elle a pour but, en outre, d'atteindre les revenus qui, par leur nature, ne peuvent être soumis à la contribution foncière ; elle frappe la fortune mobilière, en la présumant d'après le loyer d'habitation ;

3° La contribution des portes et fenêtres : elle a pour but d'atteindre le luxe probable des habitations. On la présente quelquefois comme un accessoire de la contribution foncière ; mais il nous semble que c'est plutôt une addition à la contribution mobilière. Si le propriétaire en fait l'avance, le locataire la rembourse ; c'est à lui que l'impôt compte pour le cens électoral. (Voir loi du 19 avril 1831, art 6.)

4° La contribution des patentes : elle a pour but d'atteindre les facultés industrielles.

Enfin il existe un assez grand nombre de taxes, d'origine très diverse, que les lois ont assimilées aux contributions directes, et que nous ferons connaître.

568. — La législation moderne a d'ailleurs établi, parmi les contributions directes, une distinction qui

existait sous l'ancienne monarchie, et que, dès ce moment, il est essentiel d'indiquer et d'expliquer.

Les unes sont des impôts *de répartition*, les autres des impôts *de quotité*.

Dans l'impôt de répartition, l'autorité législative fixe, d'avance, la somme totale, exigible pour toute la France; puis elle assigne, à chaque département, son contingent de contributions. Ce contingent est ensuite réparti entre les diverses localités du département, de la manière que nous expliquerons tout à l'heure.

Dans l'impôt de quotité, les contingens ne sont point déterminés d'avance pour les diverses circonscriptions territoriales. Les agens du fisc s'adressent directement aux individus et leur demandent la contribution qui leur est imposée, conformément aux conditions de la loi.

D'après cela, le caractère distinctif de l'impôt de répartition et de l'impôt de quotité est facile à saisir. Le premier, celui de répartition, est une sorte d'abonnement avec les localités. L'état traite, pour ainsi dire, à forfait avec elles, en leur laissant le soin de répartir la somme qu'on leur demande. Nécessairement l'état qui abonne, fait un sacrifice d'une certaine quantité du produit, en faveur de la certitude de sa rentrée.

Dans l'impôt de quotité, l'état, en faisant asseoir et lever l'impôt par des agens administratifs, a les avantages de la plus-value; mais il court toutes les chances de la perception.

— On a demandé quelquefois lequel des deux modes d'imposition était préférable.

« Il faut le reconnaître (a dit M. Humann) (1), l'abonnement et la répartition sont d'une autre époque. Le fisc s'en servait autrefois pour déverser sur des intermédiaires l'odieux des extorsions fiscales : ces temps de misère sont heureusement loin de nous. Aujourd'hui que le pays lui-même autorise l'impôt et la perception, n'est-ce pas au gouvernement qu'il appartient de rechercher la matière imposable, de constater et d'apprécier les forces contributives? »

Ces réflexions sont justes; mais il faut dire que si la substitution du mode le plus raisonnable au mode le moins régulier doit avoir pour effet de faire recueillir plus d'argent au trésor, on n'opérera jamais cette substitution, sans soulever les mécontentemens des peuples qui, en définitive, ne regardent qu'à une chose, la somme d'argent qui sort de leur bourse. Nous aurons bientôt l'occasion d'en citer un remarquable exemple.

Aujourd'hui la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, et celle des portes et fenêtres sont des impôts de répartition.

La contribution des patentes est un impôt de quotité.

569.—La législation sur les contributions directes présente trois grandes divisions, savoir: l'assiette, la répartition et le recouvrement.

L'assiette comprend ce qui se rapporte aux bases même de l'impôt, à la constatation de la matière imposable.

(1) Rapport fait à la chambre des députés, à la séance du 3 février 1832, sur le budget des recettes.

La répartition comprend toutes les opérations qui ont pour but de distribuer, selon les bases posées par les lois, entre les circonscriptions administratives, puis entre les particuliers, les impôts dits de répartition.

Le recouvrement embrasse la série des opérations qui sont établies par les lois et les règlemens, pour faire rentrer, dans les caisses publiques, les diverses espèces de contributions, qui, par suite de l'assiette et de la répartition, ont été imposées aux citoyens.

570. — Les règles relatives aux bases des contributions directes varient nécessairement, selon chaque espèce ; il en est à peu près de même de la répartition : tandis que les règles du recouvrement sont généralement les mêmes pour toutes ces contributions.

Cependant, sous le rapport de l'assiette et sous celui de la répartition, il est aussi certaines règles générales qui se rapportent principalement aux agences chargées de ces deux ordres d'opérations.

L'exposé de ces règles trouve ici naturellement sa place.

571. — Toutes les opérations relatives à l'assiette et à la répartition des contributions directes sont confiées à l'action et à la surveillance d'une administration centrale, qui fait partie du ministère des finances, et à la tête de laquelle est un chef de service qui a le titre de *directeur de l'administration des contributions directes.*

Par la confection des rôles, cette administration

concourt aussi au recouvrement, qui s'opère toutefois par une agence spéciale, ressortissant à une autre branche du ministère des finances.

572. — Au lieu de former, au budget, une section du chapitre de l'administration centrale des finances, avec l'explication du nombre des employés, avec le chiffre détaillé des dépenses du personnel et du matériel, le service central de l'administration des contributions directes se trouve englobé dans un article qui, sous le titre *d'administration centrale du ministère des finances et du trésor public,* comprend indistinctement plusieurs branches de services.

Le directeur de cette administration, dont le traitement est de 20,000 fr. par an, a sous ses ordres quatre bureaux entre lesquels le travail de l'assiette et de la répartition des contributions directes est distribué comme il suit.

— *Le premier bureau* a, dans ses attributions, les mesures préparatoires pour le répartement des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres; l'examen des états de répartement transmis par les préfets, ainsi que des délibérations des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, relatives aux contributions directes; la sous-répartition; l'assiette de la rétribution universitaire et du droit annuel; la confection des rôles de prestation en nature pour les chemins vicinaux; et, en général, tous les travaux entrepris ou à entreprendre pour l'amélioration des bases de l'impôt direct.

Le deuxième bureau a, dans ses attributions, la

distribution du fonds commun du cadastre entre les départemens; le réglement des budgets et des comptes annuels du cadastre; la surveillance des travaux; le mouvement des vérificateurs spéciaux des plans; l'examen des rapports fournis tant par ces agens que par l'inspection générale des finances.

Le troisième bureau a dans ses attributions les instructions relatives à l'assiette de la contribution, des patentes, à la confection des matrices générales des rôles des contributions directes, aux mutations, à l'admission et au jugement des réclamations, à la confection des rôles généraux et particuliers; l'examen et le dépouillement des états généraux du montant des rôles, des états de décharges et réductions, remises et modérations, envoyés par les directeurs, et des états de réimpositions envoyés par les préfets; la formation des états généraux de balance des décharges et réductions, avec les sommes réimposées; l'examen des procès-verbaux ou états de pertes arrivées dans les départemens ; la distribution du fonds de non-valeurs; la vérification des comptes de l'emploi de ce fonds; le décompte des attributions des communes sur les patentes; l'instruction des affaires contentieuses en matière de contributions directes; la surveillance à exercer sur les percepteurs, dans leurs rapports, soit avec l'administration, soit avec les contribuables.

Le quatrième bureau est chargé de ce qui concerne le personnel; des détails relatifs à la fixation et au paiement des traitemens, frais de tournées et de bureau des agens des directions; des congés; de la liquidation des retenues à opérer; de l'examen

des titres des employés à la pension de retraite ; et du départ des dépêches (1).

573.—Quant au *service extérieur*, il existe, dans chaque département, une *direction* des contributions directes, composée :

D'un directeur,

D'un inspecteur,

D'un certain nombre de contrôleurs, proportionné à l'étendue du département,

Enfin, d'un certain nombre de surnuméraires.

— Les directions sont divisées en trois classes. La première classe comprend treize départements ; la deuxième, trente-six ; la troisième, trente-sept.

Première classe.

Bouches-du-Rhône.	Moselle.	Seine-Inférieure.
Calvados.	Nord.	Seine-et-Oise.
Haute-Garonne.	Bas-Rhin.	Somme.
Gironde.	Rhône.	
Loire-Inférieure.	Seine.	

Deuxième classe.

Aisne.	Ille-et-Vilaine.	Orne.
Aube.	Indre-et-Loire.	Pas-de-Calais.
Charente.	Isère.	Puy-de-Dôme.
Charente-Inférieure.	Jura.	Haut-Rhin.
Corse.	Loire.	Saône-et-Loire.
Côte-d'Or.	Loiret.	Sarthe.
Côtes-du-Nord.	Lot-et-Garonne.	Seine-et-Marne.
Dordogne.	Maine-et-Loire.	Tarn-et-Garonne.
Doubs.	Manche.	Vaucluse.
Eure.	Marne.	Vienne.
Gard.	Meurthe.	Haute-Vienne.
Hérault.	Oise.	Yonne.

(1) Voir le *Bulletin des contributions directes et du cadastre*, neuvième année, n° 1er.

Troisième classe.

Ain.	Drôme.	Morbihan.
Allier.	Eure-et-Loir.	Nièvre.
Basses-Alpes.	Finistère.	Basses-Pyrénées.
Hautes-Alpes.	Gers.	Hautes-Pyrénées.
Ardèche.	Indre.	Pyrénées-Orientales.
Ardennes.	Landes.	Haute-Saône.
Ariége.	Loir-et-Cher.	Deux-Sèvres.
Aude.	Haute-Loire.	Tarn.
Aveyron.	Lot.	Var.
Cantal.	Lozère.	Vendée.
Cher.	Haute-Marne.	Vosges (1).
Corrèze.	Mayenne.	
Creuse.	Meuse.	

Les classes ont été formées en raison des frais plus ou moins considérables que la résidence impose aux titulaires.

Les directions ne sont données qu'aux inspecteurs. Il y est nommé par le roi, sur la proposition du ministre des finances. (Ordonnance royale du 7 juillet 1831.)

Le traitement des directeurs est fixé ainsi qu'il suit :

Première classe, 6,000 fr.

Deuxième classe, 5,000 fr.

Troisième classe, 4,500 fr.

Le traitement des quatre-vingt-six directeurs figure, annuellement au budget, pour 424,500 fr. Il y a, en outre, des frais de bureau montant à 500,000 fr.

La fixation de ces frais doit être modifiée, tous

(1) Voir l'article 1er du *Réglement du ministre des finances*, du 31 janvier 1834.

les dix ans, à partir de 1833, en raison des changemens survenus dans le nombre des articles de rôles.

— Les *inspections* sont aussi divisées en trois classes. Elles sont données aux contrôleurs principaux.

Les inspecteurs sont nommés par le ministre des finances.

Ils sont chargés de la surveillance des contrôleurs. A cet effet, ils font trois tournées générales par an, et se rendent successivement auprès de chaque contrôleur.

L'inspecteur est chargé de suppléer momentanément les contrôleurs qui sont absens ou malades.

Il remplit les fonctions de directeur, par intérim, lorsque celui-ci est en congé ou que la place est vacante.

Indépendamment des tournées et de ses fonctions habituelles, l'inspecteur est chargé de toutes les opérations que lui confient le préfet ou le directeur.

Le traitement des inspecteurs est réglé comme il suit :

Première classe, 4,000 fr.

Deuxième classe, 3,500 fr.

Troisième classe, 3,000 fr.

Nous comptons aujourd'hui quatre-vingt-six inspecteurs, dont dix-sept sont de première classe, vingt-sept de seconde et quarante-deux de troisième. Leurs traitemens figurent annuellement, au budget, pour une somme de 285,500 fr. Il y a, en outre, pour frais de tournées, 47,600 fr.

—Le nombre des *contrôleurs* doit être, en général, calculé de manière à ce que chacun d'eux soit

chargé d'environ soixante communes, sur un territoire de cinq à six lieues de longueur et autant de largeur. Les localités, toutefois, peuvent faire modifier cette disposition : ici, des contrôleurs ont moins de communes, mais les distances sont plus grandes. Là, les contrôleurs ont beaucoup plus de communes, mais sur un plus petit arrondissement, dont les communications sont plus faciles.

Nous comptons aujourd'hui sept cent soixante-douze contrôleurs.

Les contrôleurs sont divisés en quatre classes. Les nominations appartiennent au ministre des finances. Il y a

85 contrôles principaux,

250 contrôles de première classe,

275 contrôles de deuxième classe,

135 contrôles de troisième classe, indépendamment des 27 contrôles attachés au département de la Seine.

— Le traitement est, pour les contrôleurs principaux, 2,400 fr.

Pour les contrôleurs de première classe, 1,800 fr.

Pour les contrôleurs de deuxième classe, 1,500 fr.

Pour les contrôleurs de troisième classe, 1,200 fr.

Le traitement du contrôleur principal de la Seine est de 3,500;

Celui des vingt-six autres contrôleurs, de 2,800 fr.

Le budget contient annuellement, pour le traitement des sept cent soixante-douze contrôleurs, un crédit de 1,304,800 fr.; et, en outre, pour les frais de tournée, une somme de 313,800 fr.

— L'avancement est ainsi réglé :

Pour les directions, moitié à l'ancienneté, moitié au choix;

Pour les autres grades, deux tiers à l'ancienneté, un tiers au choix.

La nomination a lieu, pour l'ancienneté, sur une liste des cinq candidats les plus anciens; pour le choix, sur une liste de trois candidats.

Nul ne peut être promu à une classe ou à un grade supérieur qu'après avoir passé au moins trois années dans la classe ou dans le grade inférieur.

Les inspecteurs de deuxième classe, après six ans, et ceux de troisième, après neuf ans passés dans ces classes, peuvent concourir avec ceux de la première pour le grade de directeur.

Toutefois, il est fait exception à cette disposition pour les inspecteurs de deuxième et de troisième classe qui étaient en activité de service au 31 janvier 1834. Ils peuvent être appelés, comme ceux de la première, aux directions de troisième classe, s'ils ont, dans l'administration, un nombre d'années de service égal à celles que, d'après les dispositions nouvelles, ils auraient dû passer dans les divers grades pour arriver à celui de directeur.

Les inspecteurs sont choisis parmi tous les contrôleurs principaux et les contrôleurs du département de la Seine.

Les employés de l'administration centrale peuvent être appelés au service actif dans les départemens, en justifiant qu'ils ont l'instruction exigée par l'article 9 du réglement du 31 janvier 1834.

— Les *surnuméraires* sont au nombre de cent-

cinquante. Nul n'est admis au surnumérariat s'il n'est âgé de dix-huit ans au moins et de vingt-cinq ans au plus.

L'aspirant au surnumérariat doit adresser à l'administration :

1° Une pétition rédigée et écrite par lui, sous les yeux du directeur du département, qui doit le certifier ;

2° Un extrait de son acte de naissance ;

3° Des certificats constatant qu'il a fait ses études classiques jusqu'à la classe d'humanité qu'on appelle *troisième*, inclusivement ;

4° Le certificat d'un cours de mathématiques, suivi pendant une année au moins ;

5° Enfin un plan, levé et calculé par lui, d'une section de commune, qui lui a été désignée par le directeur des contributions directes.

Les surnuméraires sont nommés par le ministre des finances, qui les envoie indistinctement dans toutes les directions où le bien du service l'exige.

Ils travaillent immédiatement sous les ordres du directeur, qui, après leur avoir donné, dans ses bureaux, les premières notions, les envoie auprès des contrôleurs les plus instruits, pour se former aux différens travaux dont ceux-ci sont chargés.

Lorsqu'ils sont suffisamment instruits, ils remplacent, au besoin, les contrôleurs absens ou malades.

— Le surnuméraire ne peut être appelé à un contrôle qu'après l'âge de vingt-et-un ans accomplis : avant de gérer les affaires publiques, il faut avoir la capacité de gérer ses propres affaires.

Le surnuméraire, pour être nommé contrôleur, doit, de plus, avoir produit :

1° Le plan parcellaire d'une section ou feuille de section de commune levé par lui; un cahier du calcul des parcelles, également fait par lui, et une note explicative faisant connaître l'instrument à l'aide duquel il a opéré sur le terrain et la méthode qu'il a employée pour la construction du plan ;

2° Une note générale sur les contributions directes, des réponses aux questions qui lui sont posées par le directeur, et des exemples fictifs de tous les travaux dont il aura à s'occuper comme contrôleur.

Tout surnuméraire qui, à l'expiration de sa deuxième année de nomination, n'a pas rempli les conditions qui précèdent, doit être rayé du tableau des surnuméraires et cesser d'appartenir à l'administration. Toutefois, la radiation ne doit s'effectuer que sur une proposition spéciale, qui est soumise au ministre par le directeur de l'administration.

Les surnuméraires ne reçoivent point de traitement ; mais ils sont chargés préférablement, et autant que possible, des expéditions, calculs et autres travaux qui se font dans les bureaux de la direction et pour lesquels il est besoin d'employer des commis extraordinaires et salariés.

— Voici maintenant quelques dispositions relatives à l'avancement, au traitement, à la hiérarchie et à la résidence.

D'abord, le principe que nous avons déjà exposé, savoir : que nul ne peut parvenir aux grades supérieurs qu'après avoir passé par les grades inférieurs, reçoit une exception en faveur des personnes qui

ont travaillé dans les bureaux des contributions directes, au ministère des finances, et qui, d'ailleurs, justifient des connaissances qui sont exigées des surnuméraires, pour arriver à l'emploi de contrôleur. Chacun sent parfaitement le motif de cette exception.

— Nul directeur ne peut jouir d'un traitement fixe, supérieur à celui de la classe dans laquelle est rangé le département où il exerce ses fonctions.

Cette règle n'est applicable ni aux inspecteurs, ni aux contrôleurs, qui peuvent, sans changer de département, obtenir des classes supérieures dans le même grade.

— Les parens ou alliés ne peuvent être chargés, dans un même département, de fonctions dans lesquelles ils exerceraient, l'un sur l'autre, une surveillance médiate ou immédiate.

Toutefois, le fils ou le neveu d'un directeur ou d'un inspecteur peuvent être surnuméraires dans la même direction que ceux-ci; mais ils ne peuvent subir leur examen et fournir les justifications exigées qu'en passant dans un autre département.

Il ne peut être délivré de commission de surnuméraire à toute personne qui a déjà un frère dans l'administration. On a pensé que si les agens des contributions directes sont fondés à compter sur la bienveillance de l'administration, pour faciliter à un de leurs fils l'accès de la carrière, il était juste de ne pas réserver uniquement pour quelques familles la distribution des emplois.

— Le directeur et l'inspecteur résident au chef-lieu de département.

Dans les arrondissemens où il n'y a qu'un seul contrôleur, il réside au chef-lieu. Dans les arrondissemens partagés entre plusieurs contrôleurs, l'un réside au chef-lieu, et les autres dans d'autres communes, à moins que le bien du service ne l'exige autrement.

Les directeurs ne peuvent s'absenter de leurs départemens sans un congé, qui leur est accordé par le ministre des finances, sur la proposition du préfet.

Les inspecteurs et les contrôleurs ne peuvent également s'absenter de leur département, sans un congé du ministre, accordé sur la proposition du directeur. (Voir, sur le tout, les ordonnances royales des 10 mai et 7 juillet 1831, et le réglement du 31 janvier 1834.)

574. — L'ensemble du service des contributions directes comprend aujourd'hui, sans compter les surnuméraires, 944 agens, qui coûtent à l'état 2,866,200 fr., dont 2,004,800 fr. pour traitemens proprement dits, et 861,400 fr. pour frais de bureau et de tournée.

575. — Voici maintenant quels sont les instrumens généraux de la répartition.

De son essence, cette opération est législative; car, en définitive, il s'agit de déterminer la quotité d'impôt que chaque citoyen doit payer. Mais, par leur organisation, et même par leur nature, nos assemblées législatives ne seraient pas propres à des opérations aussi compliquées de détails; elles ont dû en remettre le soin à des délégués. Les meilleurs n'étaient-ils pas les corps électifs locaux? Ainsi,

dans le département, le conseil général; dans l'arrondissement, le conseil d'arrondissement ; et dans la commune, une commission spéciale, prise en majorité dans le conseil municipal.

La répartition descendant ainsi, de la législature aux contribuables, par les diverses circonscriptions administratives, l'usage s'est introduit de dire qu'elle embrasse quatre degrés.

Chacun des instrumens de la répartition opère suivant des régles qui lui sont propres.

576. — Ainsi, en ce qui concerne la législature, c'est la loi annuelle, portant fixation du budget des recettes, qui assigne à chaque département son contingent particulier, dans le contingent national, fixé pour chaque nature de contribution. Cette répartition se trouve dans des tableaux, qu'on appelle *états de répartement*, et qui sont annexés, au nombre de trois, à la loi du budget des recettes (1).

577. — Chaque année, aussitôt que cette loi a été promulguée, les conseils généraux de département et les conseils d'arrondissement sont convoqués par une ordonnnance du roi, à l'effet de répartir leurs contingens.

Mais on sait que la session ordinaire des conseils d'arrondissement se divise en deux parties. La première précède toujours la session des conseils généraux. Dans cette première partie de sa session, le conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles a donné lieu la fixation du

(1) Voir notamment la loi du 10 août 1839.

contingent de l'arrondissement, et il délibère également sur les demandes en réduction de contributions, qui sont formées par les communes. (Loi du 10 mai 1838, art. 40.) Il donne son avis motivé sur ces demandes ; il adresse le tout au préfet du département.

La session du conseil général suit de près la clôture de la première partie de la session des conseils d'arrondissement. Le préfet a soin de préparer, à l'avance, pour le conseil général, tous les documens relatifs à la répartition, notamment le travail des conseils d'arrondissement. Il fait la remise des différentes pièces au conseil général, dès le premier jour de la session. (Loi du 28 pluviose an 8, art. 10; arrêté du 19 floréal an 8, art. 1 et 5.)

Avant d'effectuer la répartition des contributions directes, le conseil général doit statuer sur les demandes délibérées par les conseils d'arrondissement, en réduction du contingent assigné à l'arrondissement ou aux communes. (Loi du 10 mai 1838, art. 1 et 2.)

La loi du 2 messidor an 7, art. 12, avait statué que les conseils généraux ne pouvaient, sous prétexte de surcharge, et de demande en réduction, formée ou à former, se dispenser de répartir, dans les délais qu'elle avait prescrits, le contingent assigné à leur département, à peine, contre les membres, de destitution de leurs fonctions.

Il était facile de voir que cette peine de destitution n'était plus applicable aux membres des conseils généraux et d'arrondissement, qui sont le produit de l'élection populaire.

Cette disposition a donc été remplacée par celle-ci : « Si le conseil général ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandemens des contingens assignés à chaque arrondissement seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à porter dans le contingent, en exécution des lois. (Loi du 10 mai 1838, art. 27.)

—Lorsque le conseil général a terminé sa répartition entre les arrondissemens, il en porte le résultat sur trois tableaux : l'un, pour la contribution foncière; l'autre, pour la contribution personnelle et mobilière; le troisième, enfin, pour la contribution des portes et fenêtres.

Ces tableaux sont remis au préfet, qui les adresse au ministre des finances et en envoie des copies au directeur des contributions.

En outre, sur ces trois tableaux, il expédie, à chaque sous-préfet, un mandement qui lui fait connaître le contingent de son arrondissement dans les trois contributions. (Lois des 3 frimaire an 7, art. 25 et 26; 3 nivose an 7, art. 1, 2 et 3; circulaire ministérielle du 18 mai 1818.)

578. — Ce mandement est remis, avec tous les documens qui peuvent être utiles à la répartition, par le sous-préfet, au conseil d'arrondissement, dans la seconde partie de sa session, qui est destinée à cette répartition.

Dans cette opération, le conseil d'arrondissement est tenu de se conformer aux décisions rendues par le

conseil général sur les réclamations des communes.

Faute par le conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le préfet, en conseil de préfecture, établit la répartition d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la commune déchargée se trouve réduite, est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement. (Loi du 10 mai 1838, art. 45 et 46.)

Si le conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandemens des contingens assignés à chaque commune seraient délivrés par le préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent, en exécution des lois. (Loi du 10 mai 1838, art. 47.)

La répartition finie, le conseil d'arrondissement rédige trois tableaux, faits par commune, dans la même forme que ceux qui ont été dressés par le conseil général.

Ces tableaux sont remis au sous-préfet, pour une expédition en être transmise au ministre des finances, et une copie au directeur des contributions.

Sur ces tableaux, le sous-préfet expédie, à son tour, un mandement au maire de chaque commune, pour lui faire connaître le contingent de la commune dans les trois contributions. (Loi du 2 messidor an 7, art. 14, et instructions administratives.)

579.—Généralement, les communes saisissent les conseils d'arrondissement, dans la première partie de leur session, des réclamations qu'elles croient

avoir à présenter contre le contingent qu'elles présument devoir leur être assigné. Le conseil général peut ainsi apprécier leurs plaintes, avant la répartition des conseils d'arrondissement, pour lesquels sa décision doit faire loi, comme nous l'avons dit ci-dessus. Mais, si c'est seulement après la répartition du contingent par le conseil d'arrondissement que des communes s'aperçoivent qu'elles sont lésées, nul doute qu'elles puissent encore s'adresser au conseil général pour obtenir une réduction : ce conseil, il est vrai, ne statue que lors de sa prochaine réunion, c'est-à-dire, d'ordinaire, l'année suivante ; mais les droits de la commune réclamante sont ainsi conservés.

—Le pouvoir de statuer définitivement sur la fixation des contingens communaux avait été reconnu aux conseils généraux, par la jurisprudence du conseil d'état, plusieurs années avant la promulgation de la loi précitée. Ce conseil avait décidé :

1° Que le ministre des finances s'était avec raison déclaré incompétent pour statuer sur la réclamation formée par des communes, dont le conseil d'arrondissement avait rehaussé le contingent, quoique le conseil général leur eût accordé une réduction (1);

2° Que les conseils de préfecture, en première instance, et le conseil d'état lui-même, en appel, ne pouvaient connaître de la réclamation formée par des contribuables, soit contre le contingent assigné à un arrondissement par le conseil général, et à des

(1) Voir l'arrêt du conseil, du 26 décembre 1834, *la commune de Goux et autres c. le conseil d'arrondissement de Melle.*

communes par le conseil d'arrondissement (1), soit contre le contingent assigné à des salines, en dehors des autres propriétés de la commune, par le conseil général (2).

Toutes ces questions ont été reprises dans les deux chambres, lors de la discussion de la loi du 10 mai 1838. A la chambre des pairs, on avait proposé que les décisions des conseils généraux pussent être déférées aux chambres législatives, par le gouvernement, ou que du moins elles pussent être attaquées devant le conseil d'état. Ces deux propositions ont été rejetées. La première a paru contraire à la Charte, en ce qu'elle réservait au roi seul le droit d'initiative qui appartient aussi aux deux chambres. La seconde a semblé en opposition avec d'autres règles constitutionnelles. Dans la répartition des contributions, a-t-on dit, le conseil général ne fonctionne pas sous l'autorité du gouvernement ; il est le délégué du pouvoir législatif ; il procède à des opérations que la Charte a exclusivement confiées à des assemblées électives, et il ne peut relever d'un corps administratif. Placés sous les yeux du département, en présence des faits et des électeurs, les conseils généraux sont, à tout prendre, les meilleurs juges de l'égale répartition de l'impôt ; s'il en était autrement, la rectification et même la punition seraient dans le résultat des votes électoraux. Enfin, il importe d'éviter les incertitudes prolongées, dans tout ce qui touche à la perception de l'impôt.

(1) Voir l'arrêt du conseil, du 14 juin 1837, *Witz-Witz et consorts*.

(2) Voir l'arrêt du conseil, du 29 août 1834, *la compagnie des salines de l'Est*.

580. — La répartition du contingent de chaque commune s'opère, entre chaque contribuable, par des commissaires répartiteurs.

Les commissaires répartiteurs sont nommés, tous les ans, par le sous-préfet. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 19; arrêté du 19 floréal an 8, art. 4.)

D'après les instructions annuelles du ministre des finances, la nomination a toujours lieu, dans l'année qui précède celle pour laquelle les répartiteurs doivent opérer.

Il sont au nombre de sept, savoir :

Le maire et son adjoint, dans les communes de moins de 5,000 habitans; dans les autres communes, ces fonctionnaires peuvent être remplacés par deux conseillers municipaux ;

Et cinq propriétaires, dont deux au moins non domiciliés dans la commune, s'il s'en trouve de tels. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 9.)

Les sous-préfets doivent éviter de nommer toujours les mêmes individus. Il est convenable que, dans chaque localité, les divers habitans soient appelés tour à tour à faire partie du comité des répartiteurs, pourvu qu'ils aient l'aptitude et l'intégrité nécessaires pour en bien remplir les fonctions, et que l'on puisse compter sur leur exactitude à se rendre aux réunions (1).

Les fonctions de répartiteur ne peuvent être refusées que pour des causes légitimes, et ces causes sont :

1° Les infirmités graves et reconnues, ou véri-

(1) Instruction du ministre des finances, du 15 janvier 1837.

fiées en la forme ordinaire, en cas de contestation;

2° L'âge de soixante ans commencés;

3° L'entreprise d'un voyage ou d'affaires qui obligeraient à une longue absence du domicile ordinaire;

4° L'exercice de fonctions administratives ou judiciaires, autres que celles de suppléant du juge de paix;

5° Le service militaire de terre ou de mer, ou un autre service public actuel;

6° Le domicile à plus de deux myriamètres de la commune. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 13, 14 et 15.)

—L'époque de la réunion des répartiteurs est fixée à l'avance, et le maire en prévient les contribuables, par un avis affiché et publié dans la forme ordinaire.

Les répartiteurs sont convoqués et présidés par le maire ou par l'adjoint, ou par l'un des officiers municipaux désignés, et à leur défaut par le plus âgé des répartiteurs.

Ils procèdent au travail dont ils sont chargés, de concert avec les agens des contributions directes.

Ils délibèrent, en commun, à la majorité des suffrages. Ils ne peuvent prendre aucune détermination, s'ils ne sont pas au nombre de cinq au moins présens. (*Ibid*, art. 23.)

Les répartiteurs ne peuvent, sous prétexte de surcharge et de demande en réduction, ou pour tout autre motif, se dispenser de faire les opérations qui leur sont attribuées par la loi, *à peine de responsabilité solidaire, et même de contrainte pour*

tous les termes de la contribution assignée à leur commune, dont le recouvrement se trouverait en retard, par l'effet de la non-exécution de leurs opérations, dans les délais prescrits. (Loi du 2 messidor an 7, art. 15.)

Telles sont les règles relatives à l'assiette, au répartement, et à la répartition de toutes les espèces de contributions directes; il nous reste à exposer les règles spéciales à chacune d'elles.

SECTION Ire.

De la contribution foncière.

SOMMAIRE.

581.—De l'impôt territorial avant 1789.
582.—De la taille.—Ses divisions.—Ses produits.
583.—Des dixièmes et vingtièmes.
584.—Des dîmes.
585.—Des corvées.
586.—Esprit dans lequel a été conçu le nouveau système.
587.—Importance de la contribution foncière.
588.—De la nécessité de restreindre cet impôt.—Charges de la propriété foncière.
589.—Comment s'acquitte l'impôt foncier.

581. — Chez tous les peuples, les revenus que produit la terre sont les plus apparens; ils sont aussi les seuls qui aient une véritable importance, tant que l'industrie manufacturière et commerciale n'a point, par son essor, développé les sources de la fortune mobilière. L'impôt territorial se retrouve donc chez toutes les nations.

En France, avant la révolution de 1789, les immeubles supportaient la taille, les dîmes, une portion des vingtièmes et de la capitation, et même jusqu'à un certain point la corvée.

582. — La taille est le plus ancien de ces impôts. D'abord, elle se payait aux seigneurs par leurs serfs, qui étaient taillables à volonté ; quelques uns toutefois, par suite de conventions, payaient annuellement une taille *abonnée*.

Cet usage des seigneurs d'exiger, dans leurs fiefs, une taille particulière conduisit à asseoir une taille générale sur tous les vassaux de la couronne, lorsque le souverain avait des guerres à soutenir. La permanence des armées rendit cette imposition permanente.

Long-temps elle se perçut avec un arbitraire et une rigueur dont on se ferait difficilement une idée aujourd'hui (1) ; il n'y avait quelques bases fixes que dans les pays de droit écrit. L'autorité royale, en s'élevant sur les ruines de la féodalité, introduisit des mesures, soit pour déterminer le contingent de l'impôt à prélever, soit pour rendre son assiette plus régulière et sa perception moins dure : toutefois les vices originaires ne s'effacèrent jamais complètement. Voici le dernier état des choses.

On distinguait la taille, en réelle et personnelle.

1° La taille réelle se composait de la taille d'exploitation et de la taille d'occupation.

L'une était établie à raison des propriétés non bâties et des propriétés bâties, susceptibles de produire des fruits : comme les moulins, forges, usines, etc.

L'autre portait sur les propriétés bâties, destinées à l'habitation.

(1) Voir Vauban, *Dîme royale*.

Toutes deux étaient assises au lieu de la situation des biens, et réglées à raison du prix des baux pour les propriétés données à loyer, et pour les biens non affermés, par comparaison avec ceux qui l'étaient.

Le prix du loyer variait, de commune à commune, savoir : pour les terres labourables, depuis 30 livres jusqu'à 1 livre 5 sous; pour les vignes, depuis 60 livres jusqu'à 2 livres 10 sous; pour les prés, jardins et clos, de 90 livres à 3 livres 5 sous.

En conséquence, les communes avaient été partagées, pour chaque nature de culture, en vingt-quatre classes. Toute commune était placée dans la classe à laquelle elle appartenait, d'après le prix commun des terres labourables, vignes, prés, etc., situés dans l'étendue de son territoire.

Le taux de la taille était gradué; il était de 4 sous pour livre du revenu, pour les communes placées dans les neuf premières classes; pour celles de la dixième, il n'était plus que de 3 sous 9 deniers; dans la suivante, de 3 sous 6 deniers. Il décroissait ainsi, de degré en degré, à raison de 3 deniers. De la sorte, un arpent de terre, d'un loyer de 15 livres, payait 3 sous 9 deniers pour livre, tandis qu'un arpent de 1 livre 5 sous ne payait que 3 deniers, et cela par chaque nature de culture.

L'uniformité du taux avait paru une injustice, en ce qu'elle faisait supporter à un mauvais fonds une charge plus lourde qu'à un bon.

La taille d'occupation était la même dans toutes les communes; elle était fixée au sou pour livre du prix du loyer ou de l'estimation.

2° La taille personnelle était inhérente à la personne; elle était due par le contribuable, au lieu de son domicile, et fixée à raison de ses facultés.

Les facultés comprenaient les revenus provenant des propriétés foncières du contribuable, en quelque lieu qu'elles fussent situées, des rentes actives et du produit de son industrie, s'il était journalier, artisan, laboureur-fermier ou laboureur-propriétaire.

Pour corriger l'arbitraire d'une imposition de cette nature, il avait été établi que les rôles devaient présenter la description et l'estimation des revenus fonciers. L'industrie des journaliers était estimée à deux cents journées de travail, dont un dixième seulement était passible d'impôt. L'industrie des commerçans et des artisans était évaluée d'après leur déclaration et la commune renommée; celle des fermiers ou des propriétaires exploitant était évaluée d'après l'étendue des exploitations et l'estimation faite pour l'assiette de la taille réelle.

Le taux de la taille personnelle était du sou pour livre de l'estimation. Il y avait exception pour l'industrie des fermiers ou des propriétaires faisant valoir. A leur égard, on calculait tout ce que l'exploitant payait de taille d'exploitation, soit dans la commune de son domicile, soit ailleurs, et on prenait le dixième pour taille d'industrie : ainsi l'exploitant, qui payait 100 francs de taille d'exploitation, payait 10 francs pour taille d'industrie.

— On voit que la partie de la taille personnelle portant sur les facultés foncières, qui étaient déjà

assujéties à la taille réelle, formait un double emploi avec cette taille.

— Le contingent général de la taille était fixé, chaque année, pour les généralités d'élection et pays conquis, dans le brevet général des impositions, arrêté dans le conseil du roi. Pour les pays d'état, le roi demandait, chaque année, la somme à payer par les provinces; les assemblées examinaient la demande et votaient la somme, à titre d'octroi et de don gratuit.

Comme la taille était un impôt de répartition, s'il arrivait que les cotes réglées d'après les taux indiqués ci-dessus donnassent une somme supérieure au contingent assigné à la commune, on abaissait le taux, de manière à ne pas excéder le contingent fixé.

— La taille, à cause de son origine féodale, était celui des impôts directs dont la vanité cherchait le plus à s'affranchir. Aussi les exemptions étaient-elles extrêmement multipliées. Les nobles, les membres des cours souveraines, non seulement ne payaient pas la taille personnelle, mais ils avaient encore le droit de faire valoir par eux-mêmes une certaine étendue de terres. Ce privilége d'exploitation était de quatre charrues pour les gentilshommes, d'une charrue pour les bourgeois de Paris. L'exemption de la taille personnelle descendait beaucoup plus bas. Les habitans de Lyon et de plusieurs villes franches, les membres des présidiaux, des élections, des greniers à sel, les officiers aux armées, c'est-à-dire la portion la plus riche du tiers-état lui-même, jouissaient de cette faveur.

La plus forte partie de la capitation était un accessoire à la taille, puisqu'elle était répartie au marc la livre de la taille et sur les mêmes rôles (1).

— Dans la déclaration des intentions du roi, lue aux états-généraux, à la séance du 23 juin 1789, se trouvait un article 10 ainsi conçu : « Le roi veut que, pour consacrer une disposition si importante (l'abolition des priviléges ou distinctions dans le paiement des contributions pécuniaires), le nom de taille soit aboli, et qu'on réunisse cet impôt, soit aux vingtièmes, soit à toute autre imposition territoriale, ou qu'il soit enfin remplacé de quelque manière, mais toujours d'après des proportions justes, égales, et sans distinction d'état, de rang et de naissance. »

L'urgence des besoins financiers ne permit pas d'exaucer immédiatement le vœu du monarque (2); la taille cependant fut de courte durée (3).

Les produits de la taille s'élevaient, en 1786, à 44,737,800 livres, et ceux des accessoires de la taille à 30,751,200 livres.

583.—Avant que Charles VIII eût rendu la taille permanente, le revenu territorial avait été frappé, à diverses époques, d'un impôt du dixième (4), du quinzième (5) ou du vingtième (6). Le premier exemple de ce genre d'impôt paraît remonter à

(1) Voir, du reste, ci-après la section II, relative à la contribution personnelle et mobilière.

(2) Voir la loi des 26, 27 septembre-3 novembre 1789, et celle des 17-19 décembre 1789.

(3) Voir la loi des 23 novembre-1er décembre 1790.

(4) En 1147 et 1188 notamment.

(5) En 1318, sous Philippe-le-Long.

(6) En 1359.

1147 ; il fut établi par Louis-le-Jeune, au retour de sa croisade.

Mais, après que la taille fut devenue permanente, ces impositions cessèrent, et ne reparurent qu'à la fin du règne de Louis XIV. En 1710, les ennemis se trouvaient à quarante-cinq lieues de Paris, et les finances étaient épuisées ; une déclaration du 14 octobre établit un impôt du *dixième* du revenu de tous les fonds, et généralement de tous les biens de nature immobilière. Ce tribut devait être essentiellement temporaire ; mais il fut successivement renouvelé et ne disparut, en 1749, que pour faire place au *vingtième*.

— Avant de subir cette transformation, qui n'atteignait que sa quotité, l'impôt dont il s'agit avait éprouvé des modifications bien autrement graves : des revenus territoriaux, il s'était étendu à la fortune mobilière.

Ainsi, l'édit de 1741 ordonnait que tous propriétaires, nobles ou roturiers, privilégiés ou non, même les apanagistes ou engagistes, paieraient le dixième du revenu de tous les fonds, terres, prés, bois, vignes, marais, pacages, usages, étangs, rivières, moulins, forges, fourneaux et autres usines ; cens, rentes, dîmes, champarts, droits seigneuriaux, péages, passages, droits de ponts, bacs et rivières ; droits de canaux, et généralement pour tous autres biens et droits, de quelque nature qu'ils fussent, tenus à rente, affermés ou non affermés.

On devait aussi payer le dixième du revenu des maisons de toutes les villes et faubourgs du royaume, louées ou non ; et de celles de la campagne qui,

étant louées, procurent un revenu au propriétaire, et même pour les parcs et enclos de ces maisons étant en valeur : de manière que le dixième ne devait être levé qu'eu égard au revenu, déduction faite des charges sur lesquelles les propriétaires ne pouvaient pas retenir le dixième. A l'égard des forges, étangs et moulins, le dixième ne se payait que sur le pied des trois quarts du revenu.

L'édit portait aussi que le dixième du revenu de toutes les charges, emplois et commissions, soit d'épée ou de robe, des maisons royales, des villes, de police ou de finance, compris leurs appointemens, gages, remises, taxations et droits y attribués, de quelque nature qu'ils fussent, continueraient d'être perçus sur tous ceux sur qui on le percevait alors et encore actuellement; qu'il serait pareillement levé sur ceux sur qui on aurait oublié de le percevoir ou qui en auraient été exempts; le roi dérogeant, pour cet effet, à toute loi contraire.

Il ordonnait aussi la retenue du dixième de toutes les rentes sur le clergé, sur les villes, provinces, pays d'état et autres, à l'exception des rentes perpétuelles et viagères sur l'Hôtel-de-Ville de Paris et sur les tailles; des quittances de finances portant intérêt à deux pour cent, employées dans les états du roi, et des gages réduits au denier cinquante.

Le dixième se levait aussi sur toutes les rentes à constitution sur des particuliers, sur les rentes viagères, douaires, pensions créées et établies par contrats, jugemens, obligations ou autres actes portant intérêt, et aussi sur tous les droits, revenus et émolumens, de quelque nature qu'ils fussent, attribués,

tant aux officiers royaux qu'aux autres particuliers, corps ou communautés, soit qu'ils eussent été aliénés ou réunis. Il en était de même des octrois et revenus patrimoniaux, communaux et autres biens et héritages des villes, bourgs, villages, hameaux et communautés; droits de messageries, carrosses et coches, tant par terre que par eau, et généralement de tous les autres biens, de quelque nature qu'ils fussent, produisant un revenu.

Et, comme les propriétaires des fonds et héritages, maisons et offices, qui devaient des rentes à constitution, rentes viagères, douaires, pensions ou intérêts, payaient le dixième de la totalité du revenu des fonds sur lesquels les rentiers, pensionnaires et autres créanciers avaient à exercer ou pouvaient exercer leurs créances, le dixième dû par ces rentiers, pensionnaires ou autres créanciers était à la décharge des propriétaires des fonds; à l'effet de quoi, ils étaient autorisés, en payant les arrérages de rentes, pensions ou intérêts, d'en retenir le dixième, en justifiant de la quittance du paiement du dixième des revenus de leurs fonds.

Il en était de même des particuliers, officiers, corps et communautés qui jouissaient des droits, revenus et émolumens, octrois, revenus patrimoniaux, communaux et autres biens et héritages et droits de messageries, carrosses, coches et autres : comme ils payaient le dixième de la totalité du revenu, il leur était aussi permis de retenir le dixième des charges.

Les particuliers, commerçans et autres, dont la profession était de faire valoir leur argent, devaient

aussi payer le dixième de l'industrie, c'est-à-dire à proportion de leurs revenus et profits.

Les rôles du dixième étaient arrêtés au conseil du roi. L'impôt était payable en quatre termes égaux, aux quatre quartiers accoutumés de l'année.

—A partir du 1er janvier 1750, le vingtième, substitué au dixième, dût être perçu suivant les mêmes règles.

Une déclaration de juillet 1756 établit un *second vingtième*, par suite de la guerre qui venait d'éclater avec l'Angleterre; et un édit de février 1760 ordonna le prélèvement d'un *troisième vingtième*, avec deux sols pour livre de ce vingtième. Il est vrai que, pour rendre moins sensible le fardeau de ces nouveaux tributs, on déclarait que le premier vingtième, qui avait été établi indéfiniment par l'édit de 1749, serait borné à dix années; que le second cesserait à la publication de la paix; que le troisième durerait seulement deux ans, et qu'il ne frapperait pas les contribuables compris dans les rôles d'industrie et les propriétaires des maisons de Paris. Mais bientôt de nouveaux sols pour livre furent ajoutés à ceux qui existaient déjà, et le troisième vingtième ne cessa d'être perçu qu'en 1786. Les deux autres ont subsisté jusqu'à l'établissement de la contribution foncière; ils étaient évalués, avec les quatre sols pour livre, à 46 millions.

Mais il est juste de reconnaître que des allégemens avaient été apportés à l'impôt des vingtièmes. Ainsi non-seulement des déductions assez considérables avaient été accordées, mais un arrêt du conseil, du 2 novembre 1777, avait supprimé, à partir du 1er

janvier 1778, les vingtièmes d'industrie, dans les bourgs, villages et campagnes. « S. M. a remarqué, portait le préambule de l'édit, qu'une partie de cette imposition portait sur l'industrie, c'est-à-dire sur les fruits inconnus et présumés du travail et de l'intelligence ; elle a senti qu'une pareille contribution ne pouvait jamais être répartie avec une sorte d'équité qu'à l'aide d'une inquisition tellement illimitée, qu'une estimation même arbitraire devenait préférable. S. M. eût voulu, dès-lors, abolir entièrement cette imposition ; et, en attendant que le fruit journalier de ses économies lui permette de suivre tous les mouvemens de sa bienfaisance, elle a résolu de commencer par supprimer ces vingtièmes, dans tous les bourgs, les villages et les campagnes, tant pour y attirer davantage l'industrie, que parce qu'on ne peut pas y régler cette imposition comme dans les villes où la répartition en est confiée aux chefs des corps et communautés. »

Du reste, malgré ses vices, l'impôt des vingtièmes était encore celui de tous les impôts de l'ancienne monarchie qui était le moins odieux, parce qu'il frappait sur tous les citoyens; on s'aperçoit qu'il fut établi à une époque où la royauté dominait les sujets de toutes les classes.

584. — Ce que nous avons dit de l'impôt des dixièmes et vingtièmes nous conduit naturellement à parler des *dixmes*, autre genre de prélèvement sur le revenu des terres, fait au profit du clergé.

On divisait les dîmes en *ecclésiastiques* et *inféodées*. On appelait dîmes ecclésiastiques celles dont les bénéficiers jouissaient librement et sans

aucune charge féodale. Les dîmes inféodées étaient celles que possédaient des laïques à titre d'inféodation, c'est-à-dire qu'ils tenaient en fief, soit de l'église, soit du roi, ou de quelque seigneur particulier. On les appelait aussi *dîmes laïques* ou *dîmes militaires,* parce qu'elles avaient été données originairement à des militaires, en récompense des services qu'ils avaient rendus à l'état ou à l'église.

On distinguait encore, dans les dîmes, les *grosses dîmes*, les *menues dîmes* et les *dîmes vertes*.

Les grosses dîmes étaient celles qui se percevaient sur les gros fruits que produisait le territoire d'une paroisse, tels que le blé et le vin. Mais, comme tous les pays ne produisent pas les mêmes espèces de fruits, on regardait comme grosse dîme, en certains endroits, ce qui n'était réputé que menue dîme ailleurs.

Les menues dîmes étaient celles qui se percevaient sur des fruits qui n'étaient pas le principal objet de la culture du pays : elles étaient opposées aux grosses dîmes.

Enfin, les vertes dîmes se percevaient sur certains grains, qui se consomment pour la plus grande partie en vert, soit pour la nourriture des hommes, soit pour celles des bestiaux, comme les pois, les fèves, etc.

Il y avait certains produits, tels que le blé, qui étaient universellement assujétis à la dîme : aussi, dans ce cas, la dîme s'appelait *dîme de droit*. Certains produits, tels que les volailles, étaient sujets à la dîme dans certaines paroisses et en étaient

exempts dans d'autres : la dîme, dans ce cas, s'appelait *dîme d'usage* ou *locale*.

— Quelle était l'origine de cette institution, qui subsiste encore dans beaucoup de pays européens, et dont le maintien agite bien vivement, depuis plusieurs années, un grand état voisin?

Nous ne nous jetterons pas dans les discussions théologiques, pour savoir si la dîme est une institution de droit divin, comme l'ont prétendu des auteurs ecclésiastiques et le concile de Trente, ou si elle est seulement une institution de droit positif. Nous dirons simplement que Charlemagne paraît être le premier législateur séculier qui ait prêté l'appui des règlemens à la perception de la dîme, lorsque, dans ses capitulaires, il permit d'employer l'autorité des juges laïcs contre ceux qui manqueraient à payer ce tribut.

Aussitôt que la révolution de 1789 commença de s'annoncer dans les états-généraux, on craignit pour le maintien des dîmes. Le roi chercha d'abord à prévenir leur suppression (1), et il résista à cette mesure, lorsque, après la célèbre nuit du 4 août, elle eût été prononcée, mais à charge de remplacement (2). Les lois des 14-20-22 avril 1790, 23-28 octobre, 5 novembre même année continuèrent le système de ménagement à l'égard des anciens pro-

(1) Voir la déclaration du roi sur les bases de la constitution française, lue dans la séance du 23 juin 1789, art. 12.

(2) Voir notamment la lettre adressée, le 18 septembre, par le roi, à l'assemblée nationale, pour lui faire connaître les motifs qui l'avaient empêché de donner sa sanction aux décrets pris en conséquence des résolutions arrêtées dans la nuit du 4 août. La promulgation de ces décrets eut lieu seulement le 3 novembre.

priétaires : ce système fut successivement abandonné par les lois des 24 août 1792 et 17 juillet 1793.

585. — Les corvées eurent-elles pour origine la force et la tyrannie des anciens seigneurs, ou furent-elles seulement des redevances imposées comme conditions mises à la concession de terres vacantes ? Nous n'avons pas à nous prononcer sur ces deux opinions, qui pourraient bien renfermer chacune une partie de la vérité (1).

Nous voulons seulement rappeler ce qu'étaient ces impôts et comment ils ont disparu de notre législation.

Les corvées étaient de trois sortes.

Il y avait les corvées personnelles, réelles ou mixtes.

Les corvées personnelles étaient établies sur les personnes, sur les habitans d'une seigneurie, sans considérer s'ils étaient détenteurs d'héritages ou s'ils n'en possédaient pas.

Les corvées étaient réelles, toutes les fois qu'elles étaient imposées sur les fonds.

Enfin, on les appelait mixtes, lorsqu'elles étaient établies à raison des fonds, mais avec quelques circonstances personnelles : par exemple, si les titres portaient que les tenanciers, exploitant avec chevaux ou bœufs, seraient assujétis à la corvée, mais que ceux qui cultiveraient avec leurs bras en seraient affranchis.

Les corvées personnelles différaient des réelles, en plusieurs points notables.

(1) Voir *Dissertations féodales*, par M. Henrion de Pansey.

D'abord, sauf le cas où les corvées étaient dues par le corps des habitans, pour un nombre déterminé par des titres, les corvées personnelles augmentaient ou diminuaient comme le nombre des habitans chefs de familles; en sorte que les enfans du corvéable, établis dans la seigneurie, devenaient débiteurs d'autant de corvées qu'en devait leur père.

Les corvées réelles, imposées sur les fonds, invariables comme eux, n'étaient, en général, susceptibles d'augmentation ni de diminution. Il n'y avait d'exception qu'au cas où la corvée avait été imposée sur quiconque serait détenteur d'héritage dans l'enclave de la seigneurie; alors elle se multipliait autant de fois que les héritages se divisaient.

Autre différence. Les nobles et les forains étaient affranchis des corvées personnelles. La franchise qui constituait essentiellement l'état des premiers, s'opposait à cette sujétion. A l'égard des seconds, il n'y avait aucun motif pour les y asservir, n'étant pas domiciliés dans la seigneurie.

Les infirmes et les vieillards paraissent aussi avoir été dispensés des corvées personnelles.

Les ecclésiastiques étaient exempts de ce genre de corvées, en ce sens qu'ils n'étaient pas tenus de travailler par eux-mêmes; mais ils devaient subroger une personne à leur place ou payer en argent la valeur du travail.

Les corvées réelles, attachées à la glèbe, la suivaient, comme toutes les charges réelles, en quelques mains qu'elle passât. Tous les propriétaires y

étaient assujétis; nul n'en était exempt, ni les clercs, ni les forains, pas même les nobles. Tous étaient obligés de les servir ou de les faire servir à leurs frais.

Du reste, les différens genres de corvées avaient pour objet le service de la seigneurie (ce que les anciens auteurs appellent le *service du seigneur aux champs*), et non pas le service auprès de la personne du seigneur.

Les corvées devaient être demandées par les seigneurs. On disait, dans l'ancien droit français, que les corvées ne s'arrérageaient point.

Les corvées ne pouvaient être exigées que pour le lieu où elles étaient dues.

Les corvéables ne pouvaient être contraints de travailler avant le lever ni après le coucher du soleil. Ils ne pouvaient être obligés à partager leur journée.

Le nombre des corvées dépendait des dispositions du titre. Dans le silence du titre, ou lorsqu'il portait seulement *corvées à volonté*, l'usage avait prévalu d'en limiter le nombre à douze, à moins que l'usance de la seigneurie, que l'on considérait alors comme une sorte de titre, n'imposât des charges moindres.

La corvée avait été appliquée à la confection des routes, des chemins et autres travaux publics. Louis XVI, à l'instigation de Turgot, la supprima, soit pour la construction des chemins, soit pour tout autre ouvrage public, si ce n'est dans le cas où la défense du pays, en temps de guerre, exigerait des travaux extraordinaires, auquel cas il y serait

pourvu en vertu des ordres du roi. Le préambule de l'édit de février 1776, qui contenait ces dispositions, est un mémoire dans lequel tous les inconvéniens des corvées sont développés avec force, talent et sensibilité. On sait que l'édit souleva l'opposition des parlemens, et qu'il fut enregistré dans un lit de justice, tenu à Versailles, le 12 mars 1776.

Après la retraite de Turgot, les corvées furent rétablies; mais l'institution avait reçu un coup qui, tôt ou tard, devait lui être funeste. M. Necker, dans le fameux compte rendu au roi, en janvier 1781, signalait la suppression des corvées comme un bienfait qui devait tenter le cœur du monarque. La déclaration sur les bases de la constitution française, lue dans la séance du 23 juin 1789, portait : « Sa Majesté veut que l'usage de la corvée, pour la confection et l'entretien des chemins, soit entièrement et pour toujours abolie dans son royaume. » (Art. 30.)

L'assemblée constituante ne pouvait manquer de porter ses regards sur les corvées, quand elle voulut démolir l'ancien édifice de la féodalité. Une première loi des 15-28 mars 1790 (titre 2, art. 27) déclara que « toutes les corvées, à l'exception des réelles, étaient supprimées sans indemnité ; et qu'on ne devait réputer corvées réelles que celles qui seraient prouvées être dues pour prix de la concession d'un fonds ou d'un droit réel. »

La loi du 25 août 1792 alla plus loin. Elle abolit, par son article 5, toutes les corvées qui ne seraient pas prouvées, par un acte primordial d'inféo-

dation, d'accensement ou de bail à cens, avoir pour cause une concession primitive de fonds.

Enfin l'article 1er de la loi du 17 juillet 1793 a prononcé l'abolition même des corvées seigneuriales dont l'origine serait prouvée de la manière déterminée par la loi du 25 août 1792.

M. Necker évaluait les corvées à un impôt annuel de plus de 20 millions.

586. — D'après ce qui précède, on voit que l'opinion publique et les vœux du monarque appelaient tout d'abord l'examen de l'assemblée constituante sur le système des contributions publiques.

Cette assemblée ne crut pouvoir conserver aucune des anciennes impositions territoriales et personnelles, « parce qu'aucune d'elles n'avait une bonne règle d'assiette et de répartition. »

« Ainsi les dîmes ne portaient pas sur toutes les productions; elles pesaient inégalement sur celles qu'on y avait assujéties : inégalement, à raison de ce que le taux de la dîme variait dans le royaume, et selon les localités, depuis le septième jusqu'au trente-deuxième; inégalement encore, en ce que la dîme, étant prélevée sur le produit total, avant qu'on en eût défalqué les frais de culture, sa proportion avec le produit net ou revenu variait, dans la même paroisse, d'un champ à l'autre, selon que ces divers champs étaient plus ou moins fertiles....

« La taille réelle n'avait lieu que dans quelques provinces : dans celles où elle était connue, comme elle ne frappait que sur certains héritages, d'autres héritages en étaient exempts.... Les autres citoyens, qui semblaient soumis à cette imposition avec un prin-

cipe d'égalité entre eux, ne l'étaient, au contraire, qu'avec beaucoup d'inégalité.... — La taille personnelle était arbitraire, et les citoyens craignaient de se livrer à quelque jouissance, parce que tout signe d'aisance attirait sur eux une augmentation désordonnée d'impositions....

« La capitation des taillables, dans les pays de taille personnelle et mixte, était répartie au marc la livre de la taille, et en partageait toutes les injustices : celle des villes franches était, pour les artisans, une addition aux frais de jurande ; pour les autres citoyens, une taxe purement arbitraire : celle des officiers publics et des privilégiés, au lieu de suivre l'échelle des fortunes, seule base équitable de toute imposition, était réglée par les titres ; enfin les ecclésiastiques, formant ce qu'on appelait le clergé de France, en étaient exempts, quoiqu'ils y eussent été soumis dans son origine, et qu'aucune loi n'eût formellement prononcé leur exemption.

« Les vingtièmes mêmes, qui étaient la moins imparfaite et la moins vexatoire des anciennes impositions, puisqu'elle présentait une borne qui ne pouvait pas être excédée, étaient encore très inégalement répartis. Les ecclésiastiques du clergé de France ne les payaient pas ; quelques pays, quelques villes, quelques corporations, et même quelques particuliers puissans avaient obtenu des abonnemens tout-à-fait disproportionnés avec leur revenu et avec la charge que supportaient les autres citoyens ; enfin cette imposition étant individuelle, sans aucun rapport avec la totalité des contribuables de chaque province ni de chaque communauté, per-

sonne ne se trouvait offensé de ce qu'un autre échappât en tout ou en partie à l'imposition : chacun avait la tentation et la facilité de cacher sa fortune et de tromper le percepteur ; les riches surtout y parvenaient....

« Tels étaient les inconvéniens de nos moins mauvaises impositions : l'assemblée nationale a dû les bannir de celles qu'elle y a substituées.

« Elle a cru que le système de finances d'une nation telle que la nôtre devait avoir trois grands caractères : l'équité, l'égalité, l'uniformité (1). »

—D'après ces principes, l'assemblée constituante borna les contributions directes à la contribution foncière, à la contribution personnelle et mobilière, et à celle des patentes.

La contribution foncière, la seule qui doive nous occuper avec détail en ce moment, dut embrasser tous les biens-fonds qui furent cotisés dans la commune où ils sont situés, afin qu'aucune propriété ne pût échapper à l'impôt; celui-ci dut, d'ailleurs, être établi en sommes fixes et déterminées d'avance : enfin, il ne pouvait porter sur aucun bien qu'en proportion de son revenu.

L'assemblée constituante ne doutait pas que la contribution foncière, ainsi réglée avec sagesse et équité, ne fût acquittée sans regret et sans défiance par les citoyens, parce qu'elle avait pour effet non seulement de garantir leurs propriétés, mais de contribuer à la prospérité générale.

Ces prévisions se sont, en effet, réalisées.

(1) Adresse de l'assemblée nationale au peuple français, sur les contributions publiques, en date du 24 juin 1791.

587.—De tous les impôts directs, la contribution foncière est celui dont les produits sont le plus importans pour le trésor; c'est aussi celui que les contribuables supportent le plus facilement, et, en principe, il n'en est pas de plus juste.

Du reste, jamais la propriété foncière n'a obtenu, en France, plus de garanties qu'elle n'en trouve aujourd'hui. L'état ne se borne plus à la protéger contre la violence, contre les atteintes de la ruse et de la fraude; il va plus loin : il s'efforce de soustraire le revenu foncier aux chances que le cours naturel des choses pourrait amener à son détriment; il soumet à des taxes l'importation des denrées étrangères, dans le but d'assurer, en quelque sorte, un *minimum* de prix à la production indigène.

588.— Mais cette protection de l'état envers la propriété foncière n'est pas pour lui sans compensation. En effet, l'impôt foncier est la ressource des mauvais jours. Quand le mouvement des transactions ordinaires s'arrête, faute de sécurité et de confiance, et que la source des produits indirects tarit, la propriété (qui ne peut échapper à la main-mise du fisc) est forcée de suppléer à l'insuffisance des revenus publics : il faut donc la ménager dans les temps ordinaires. Il faut faire attention, d'ailleurs, que l'impôt foncier (pour ce qui concerne surtout les propriétés rurales) est, en dernier résultat, payé par le consommateur, qui achète les produits du sol d'autant plus cher que l'impôt est plus élevé. Enfin, l'état de l'agriculture, dans une grande partie de la France, commande de ne point élever trop haut la contribution foncière; car la principale cause du mal

dont se plaignent les agriculteurs, c'est le défaut de capitaux; or, la surélévation de l'impôt foncier ne ferait qu'ajouter encore à la pénurie des entrepreneurs de cette précieuse industrie.

— La recommandation de ménager la propriété foncière est en contradiction avec des opinions économiques et politiques, qui se sont produites, il y a peu d'années encore, avec beaucoup de retentissement. Pour réduire ces opinions à leur juste valeur, une commission de finances de la chambre des députés voulut approfondir la situation de la propriété foncière en France. Voici les résultats qui furent présentés, dans un remarquable rapport fait par M. Al. Gouin à la séance du 9 avril 1834.

A cette époque, la propriété foncière payait à l'état, sous divers titres, une somme d'impôts montant à 421,151,778 fr., savoir :

1° Contribution foncière.....	251,541,778 fr.
2° Contribution des portes et fenêtres.....	26,610,000 fr.
3° Droit sur les transmissions immobilières, par vente, donation et succession..... ...	99,000,000 fr.
4° Enregistrement et timbre de baux et obligations avec hypothèque.....	44,000,000 fr.

Cette charge portait sur un revenu dont le produit net est évalué à 1,600,000,000 fr. (1).

Mais l'impôt n'est pas la seule charge qui pèse sur la propriété foncière; celle qui résulte des hypo-

(1) C'est le chiffre officiel ; des publicistes disent 2 milliards.

thèques, des seules hypothèques inscrites, est un lourd fardeau, qui vient péniblement s'ajouter à celui de l'impôt.

Un document émané de la direction générale de l'enregistrement et domaines, communiqué par le ministre des finances à la commission dont il s'agit, et que l'administration a déclaré être le résultat des investigations les plus scrupuleuses, fit connaître que les inscriptions hypothécaires (1) étaient au nombre de 4,987,863 pour un capital de 11,233,265,778 f., dont l'intérêt annuel, calculé seulement au taux de cinq pour cent, est de 561,663,280 fr. (2).

Si l'on réunit cette somme à celle de 421,151,778 f., payée à titre d'impôts (3), on trouve que la propriété foncière, sur un revenu net de 1,600,000,000 fr., doit prélever, chaque année, 982,815,058 fr. : résultat vraiment effrayant, et qui, même en portant le revenu net à 2 milliards, n'explique que trop bien les souffrances de notre industrie agricole.

589. — La contribution foncière s'acquitte en argent. (Loi du 1er décembre 1790 et du 3 frimaire an 7, art. 1er.)

Ce mode de paiement a été établi par l'assem-

(1) Les hypothèques dites *légales* étant dispensées de la formalité de l'inscription, on ne peut connaître leur valeur.

(2) Ce document, qui comprend, dans un tableau, la situation hypothécaire de chaque département, a été annexé au rapport de M. Al. Gouin.

(3) Le total des impôts acquittés par la propriété foncière s'est rapidement accru depuis 1834. Ainsi, d'après le dernier compte de l'administration générale des finances, en 1837, la contribution foncière s'est élevée à 263,239,065 fr. ; la contribution des portes et fenêtres à 28,903,039 fr. ; les droits de mutation à 112,424,083 fr. On serait heureux de penser que le chiffre du revenu net général s'est élevé dans la même proportion.

blée nationale constituante, après, toutefois, un consciencieux examen des avantages et des inconvéniens de l'impôt en nature.

L'impôt en nature, disaient ses adversaires, a le grand vice de porter sur le produit brut, quoique le produit net doive seul la contribution, et qu'il faille tenir compte au cultivateur des frais de culture et de l'intérêt de ses avances, si l'on ne veut pas que la reproduction en souffre. D'ailleurs, il y aura toujours inégalité, si l'on perçoit l'impôt à la même quotité, sur tous les fonds; car les uns sont plus difficiles à cultiver que les autres, et exigent plus de semences ou plus d'engrais : de sorte qu'il faudrait un produit net, en nature, plus ou moins considérable, pour rembourser les frais de culture. Puis, la différence des produits : d'après la diversité des cultures, exigerait, pour éviter une autre inégalité de répartition, une classification fort embarrassante. Enfin, disaient ces publicistes, la perception en nature, non seulement est plus dispendieuse pour l'état, mais elle est, en même temps, fort incommode pour le cultivateur qui se voit troubler dans ses récoltes par le percepteur, et qui peut perdre les avantages que lui aurait procurés une vente faite à une autre époque que celle de la moisson.

D'un autre côté, les adversaires de l'impôt en argent faisaient valoir que, dans le système du paiement en nature, on ne paie que quand on récolte; et que, si le champ reste en friche, ou si quelque fléau détruit l'espérance du cultivateur, au moins il reste quitte de la contribution.

Mais il a été répondu à cette objection que le

cultivateur ne doit payer qu'autant qu'il est en même temps propriétaire, et que la contribution moyenne, en argent, à laquelle il serait soumis, se trouverait toujours, dans un certain nombre d'années prises au hasard, plus faible que la somme des contributions variables en nature.

Ces raisons ont prévalu; l'impôt en argent a donc été préféré.

Voyons maintenant sur quelle base on a cru convenable d'asseoir la contribution foncière.

§ Ier.

De l'assiette de la contribution foncière.

SOMMAIRE.

590.—Sur quelles bases est assis cet impôt.—Sa généralité.
591.—Du revenu net imposable.
592.—Règles relatives à son évaluation.
593.—Des propriétés non bâties.
594.—Des terres labourables.
595.—Des jardins potagers.
596.—Des terrains employés au pur agrément.
597.—Des terrains enclos.
598.—Des vignes.
599.—Des prairies.
600.—Des pâtis, palus et marais.
601.—Des terres vaines et vagues.
602.—Des terrains mêlés d'arbres.
603.—Des bois.
604.—Des étangs.
605.—Des canaux.
606 —Des chemins de fer.
607.—Des tourbières.
608.—Des mines et carrières.
609.—Des salins, marais salans et salines.
610.—Évaluation du revenu net imposable des propriétés bâties.
611.—Des maisons d'habitation.
612.—Des bâtimens ruraux.
613.—Des forges, fourneaux, moulins, fabriques, etc.

614.—Règle commune aux trois classes précédentes.
615.—Des ponts.
616.—Des bains, moulins sur bateaux, bacs, etc.
617.—Règles relatives aux rentes foncières, et autres prestations.
618.—Exceptions aux règles posées.
619.—Exceptions permanentes.
620.—Exceptions temporaires.

590. — La contribution foncière est assise, par égalité proportionnelle, sur tous les immeubles, et chacun est imposé dans la commune de sa situation. (Lois du 3 frimaire an 7, art. 2; du 2 messidor an 7, art. 2.)

A ce principe de la généralité et de l'égalité proportionnelle de la contribution foncière, il n'y a que quelques exceptions admises pour l'encouragement de l'agriculture ou pour l'intérêt général de la société ; nous les noterons, à la fin de ce paragraphe. Mais le principe de la généralité de l'impôt est si rigoureux, que la loi veut qu'un propriétaire ne puisse s'affranchir de la contribution à laquelle ses fonds de terre sont soumis, qu'en renonçant à ces propriétés, au profit de la commune dans laquelle elles sont situées. Encore est-il à remarquer que les cotisations des objets ainsi abandonnés, portées dans les rôles faits antérieurement à l'abandon, doivent rester à la charge de l'ancien propriétaire. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 66.)

— Par suite du même principe, la loi dispose encore que les domaines utiles appartenant aux communes sont imposables et évalués comme les propriétés particulières.

Si chaque habitant en profite également, et si ces domaines ne sont point susceptibles d'être affermés

(comme bois, pacages et marais communaux), et si la commune n'a point de revenu suffisant pour payer la contribution desdits domaines, cette contribution doit être répartie, en centimes additionnels, sur tous les habitans de la commune.

Si tous les habitans n'ont pas un droit égal à la jouissance du bien, la répartition de la contribution assise sur ce bien est faite, par le maire de la commune, avec l'autorisation du préfet, sur chaque habitant, au *prorata* de sa jouissance.

Lorsqu'une partie seulement des habitans ont droit à la jouissance, la répartition ne doit avoir lieu qu'entre eux et proportionnellement à leur jouissance respective. (Loi du 26 germinal an 11, art. 1er, 2, 3 et 4.)

— Nous avons vu ci-dessus (p. 502) que les immeubles appartenant aux départemens, et qui sont productifs de revenu, sont soumis à l'impôt foncier.

Il en est de même à l'égard de l'état ; ceux de ses domaines qui sont productifs de revenu sont évalués et cotisés comme les propriétés de même nature et d'égal revenu. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 105 et suiv.) Il n'y a d'exception que pour les bois et forêts. (Voir ci-après, p. 619.)

Nous avons déjà dit (t. Ier, p. 140) que les immeubles compris dans le domaine privé du roi doivent également supporter les impôts, comme les propriétés particulières.

591. — Du reste, les immeubles ne sont imposés à la contribution foncière qu'à raison de leur revenu net. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 2.)

Quel est le revenu net que le législateur a voulu

entendre? C'est, pour les terres, ce qui reste au propriétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de culture, semence, récolte et entretien.

Le revenu net imposable, pour les propriétés bâties, est tout ce qui reste au propriétaire, déduction faite, sur la valeur locative, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparations. La déduction sur le produit brut est, pour les maisons, d'un quart de la valeur locative, et, pour les usines, d'un tiers.

Le revenu net imposable est calculé sur un certain nombre déterminé d'années, d'après des règles que nous allons faire connaître. (Ibid., art. 3, 4, 5, 82 et 87.)

592.—Ces règles se classent tout naturellement en deux grandes divisions : les unes concernent les propriétés non bâties ; les autres s'appliquent aux propriétés bâties. Nous les exposerons successivement.

593. — Le produit des terres dépendant, tout à la fois, de la qualité du sol et du genre de culture adopté par le propriétaire ou le cultivateur, l'appréciation de ce revenu embrasse des élémens nécessairement très variables ; la loi a donc dû se borner à régler les positions les plus générales.

594. — Ainsi, elle contient des règles relatives aux *terres labourables*. Pour évaluer le revenu imposable de ces terres, cultivées ou incultes, mais susceptibles de culture, on s'assure, d'abord, de la nature des produits qu'elles peuvent donner, en s'en tenant aux cultures généralement usitées dans la commune, telles que froment, seigle, orge et autres grains de toute

espèce, lin, chanvre, tabac, plantes oléagineuses et tinctoriales, etc. On suppute ensuite quelle est la valeur du produit brut qu'elles peuvent rendre, année commune, en les supposant cultivées, sans travaux ni dépenses extraordinaires, mais, selon la coutume du pays, avec les alternats et assolemens d'usage. L'année commune se forme sur quinze années antérieures, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles.

Enfin, le produit brut moyen étant déterminé, on en déduit les frais de culture, semence, récolte et entretien, pour obtenir le produit net.

595. — Quant *aux jardins potagers*, il y a, pour leur évaluation, des distinctions à faire.

Il est de règle que la plus faible estimation de ces jardins doit être au taux des meilleures terres labourables de la commune, parce que la situation ordinaire des jardins auprès des habitations les rend susceptibles de recevoir plus d'engrais et de soins journaliers, et de donner de plus abondantes productions. On évalue d'après cette règle le jardin du laboureur, de l'artisan, du journalier, qui n'est ordinairement cultivé qu'en gros légumes, les plus nécessaires; mais on porte au double, et par fois même au triple des meilleures terres labourables, les jardins cultivés par des jardiniers de profession, soit comme propriétaires, soit comme locataires ou gagistes. Cette sorte de jardins a, dit-on, plus de valeur, parce qu'ils sont les ateliers du travail journalier de cette espèce de cultivateurs.

Les jardins potagers sont évalués, d'après une année commune, prise sur quinze, comme pour les

terres labourables (Ibid., art. 58. — Instructions ministérielles.)

596. — En ce qui concerne les terrains enlevés à la culture *pour le pur agrément*, tels que parterres, pièces d'eau, avenues, etc., l'évaluation de leur revenu imposable est portée au taux de celui des meilleures terres labourables de la commune. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 59.)

597. — *Les terrains enclos* sont évalués d'après les mêmes règles et dans les mêmes proportions que les terrains non enclos d'égale qualité, et donnant le même genre de productions. On ne doit avoir égard, dans la fixation de leur revenu imposable, ni à l'augmentation de produits, qui n'est évidemment que l'effet des clôtures, ni aux dépenses d'établissement et d'entretien de ces clôtures, quelles qu'elles puissent être.

Il est bien entendu que si un enclos contient différentes natures de biens, telles que bois, prés, terres labourables, jardins, vignes, etc., chaque nature de biens est évaluée séparément. (Ibid., art. 77 et 78.)

598. — Quant *aux vignes*, nous trouvons encore une distinction à faire.

Pour la vigne ordinaire, le produit imposable s'évalue en supputant, d'abord, quelle est la valeur du produit brut de l'année commune, prise sur quinze, comme pour les terres labourables, et en supposant que la culture est faite sans travaux ni dépenses extraordinaires, mais selon la coutume du pays; puis on déduit du produit brut les frais de culture, d'engrais, de récolte, d'entretien et de

pressoir, et en outre un quinzième de ce produit, en considération des frais de dépérissement annuel, de replantation partielle et de travaux à faire pendant les années où chaque nouvelle plantation est sans rapport. Ce qui reste après ces déductions forme le produit net imposable.

Quant à la vigne qui ne dure qu'un certain nombre d'années, après lesquelles il faut la renouveler entièrement, ou même l'arracher pour laisser reposer le terrain par une autre culture, son évaluation doit être combinée d'après les considérations suivantes :

1° La quantité et la qualité du vin que la vigne produit ;

2° La qualité du terrain sur lequel elle est plantée et les produits que ce terrain donne, d'après sa culture comme terre labourable ;

3° La durée effective de la vigne ;

4° Le nombre d'années pendant lesquelles le terrain est sans rapport, comme vigne. (Ibid, art. 61. — Instructions ministérielles.)

599. — Quant *aux prairies*, tout le monde sait qu'on distingue les prairies artificielles et les prairies naturelles, qui conservent le nom de prés proprement dits, lorsqu'on les tient en coupes régulières, et qui prennent celui d'herbages, lorsqu'on fait consommer les herbes sur pied.

Les prairies artificielles sont évaluées comme les terres labourables : rien de plus simple.

Les prairies naturelles demandent une opération un peu plus compliquée.

On détermine, d'abord, le produit brut de l'année moyenne, prise sur quinze ans, comme pour les

terres labourables. Pour faire cette détermination, on commence par rechercher la quantité : ce qui est facile à connaître ; car on sait, dans chaque commune, ce que telle prairie rapporte de milliers de foin, année ordinaire, par arpent ou autres mesures locales : on cherche ensuite la qualité du foin ; ce qui est également facile à connaître, puisque cela dépend de la nature des plantes dont il est composé principalement ; enfin on recherche le prix ordinaire de chaque qualité : ce troisième élément s'obtient aisément par les mercuriales des marchés.

Lorsqu'on a ainsi formé le produit brut d'un pré, d'après la combinaison de la quantité, de la qualité et du prix du foin qu'il rapporte, on déduit les frais d'irrigation pour les prairies qui en sont susceptibles, les dépenses d'engrais ou de terrage suivant l'usage du pays, les frais de récolte, fauchage, fanage, bottelage, destruction des taupes, etc. Le reste forme le revenu net imposable. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 62 et 63. — Inst. minist.)

600. — On désigne, sous le nom *de pâtis*, *palus*, *marais*, *bas-prés*, des terrains qui, par leur qualité inférieure, ou par d'autres circonstances naturelles, ne peuvent servir que de simples pâturages. Il y a bien des variétés dans la valeur de ces terrains, puisque les uns sont immédiatement inférieurs aux prairies, et que les autres ne diffèrent guère des terres vaines et vagues. Pour déterminer cette valeur, on cherche le produit que le propriétaire peut obtenir, année commune, selon les localités, soit en faisant consommer la pâture, soit en la louant, sans fraude, à un fermier auquel il ne fournirait ni bestiaux ni

bâtimens. Pour obtenir ce produit, on peut s'appuyer sur le nombre des bestiaux que les pâtures peuvent nourrir ; puis on déduit les frais d'entretien. (Ibid, art. 64. — Instruct. minist.)

601. — Les *terres vaines et vagues*, les *landes et bruyères*, et les *terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux* sont assujétis à la contribution foncière, d'après leur produit, quelque modique qu'il puisse être; mais, dans aucun cas, leur cotisation ne peut être moindre d'un décime par hectare. (Ibid., art. 65.)

602.—Quant *aux terrains mêlés* d'arbres, la loi a statué que les terres labourables, vignes, prés, pâtures, etc., sur lesquels se trouvent des arbres forestiers, soit épars, soit en bordure, doivent être évalués d'après leur taux naturel, sans égard ni à l'avantage que le propriétaire peut retirer de ces arbres, ni à la diminution que leur ombrage peut apporter dans la fertilité du sol. (Ibid., art. 74.)

Mais si les arbres se trouvent être des arbres fruitiers, et qu'ils donnent un produit sensible, on doit ajouter, à la valeur du sol sur lequel repose la plantation, la plus-value relative au produit des arbres. (Inst. minist.)

603. — Dans les *bois*, la loi du 3 frimaire an 7 distinguait les taillis et les futaies.

Tous les bois au dessous de trente ans étaient réputés taillis par la loi ; mais il y avait les taillis en coupes réglées et les taillis non en coupes réglées.

Pour les premiers, l'évaluation devait être faite d'après le prix moyen des coupes annuelles, sous la

déduction des frais de garde, d'entretien et de repeuplement.

Quant aux seconds, l'évaluation devait être faite d'après leur comparaison avec les autres bois de la commune ou du canton.

— Les bois de trente ans ou plus, et non aménagés en coupes réglées, devaient être estimés à leur valeur au temps de l'estimation, et cotisés, jusqu'à leur exploitation, comme s'ils produisaient un revenu égal à 2 1/2 pour cent de cette valeur. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 67, 68, 69 et 70.)

Aujourd'hui, les bois ne sont évalués que comme bois taillis, sans égard à la plus-value que l'âge donne aux arbres, l'intention du gouvernement étant de favoriser les propriétaires qui laissent croître leurs bois ou partie de leurs bois en futaie.

604. — Parmi les *étangs*, on distingue les étangs permanens et les terrains momentanément en étangs.

Pour les étangs permanens, le revenu imposable s'évalue d'après le produit de la pêche, dans une année commune, formée sur quinze (moins les deux plus fortes et les deux plus faibles), et sous la déduction des frais d'entretien, de pêche et de repeuplement, d'entretien de vannes et chaussées.

Mais, parmi les étangs permanens, il en est qui ne se pêchent que tous les trois, quatre ou cinq ans; dans ce cas, le produit annuel s'établit en prenant le tiers, le quart ou le cinquième du prix de la pêche.

— Pour les terrains alternativement en étangs et en culture, l'évaluation du revenu imposable se fait en combinant le prix de la pêche et le produit

de la culture. (*Ibid*, art. 79 et 80. — Instruction ministérielle.)

605.—Quant *aux canaux*, on distingue les canaux de navigation et les canaux non navigables.

Les canaux de navigation, quel qu'en soit le propriétaire, ne doivent être imposés à la contribution foncière qu'en raison du terrain qu'ils occupent, y compris leurs francs-bords, comme terre de première qualité. (Lois du 5 floréal an 11-25 janvier 1803-art. 1 et 2; du 23 juillet 1820, art. 26.)

Il semble que ces voies publiques artificielles devraient être exemptes de l'impôt foncier, tout aussi bien que les routes royales et départementales, les rues et les chemins vicinaux. (Voir ci-après n° 619). On dit, il est vrai, que ce sont des immeubles productifs de revenu; mais, d'abord, ils acquittent déjà un impôt spécial, l'octroi de navigation; il existe d'ailleurs des immeubles qui sont exempts de la contribution foncière, quoiqu'ils produisent un revenu considérable : tels les bois et forêts de l'état. Le véritable motif qui a fait refuser l'exemption n'est-il pas qu'on a pensé que les canaux seraient le plus souvent exécutés par des compagnies d'entrepreneurs, que les communes verraient, avec déplaisir, exemptés d'une portion d'impôt qui retomberait à leur charge?.. Reste à savoir si l'état ne devrait pas faire un sacrifice, dans l'intérêt d'entreprises, qui, en définitive, profitent surtout au pays dont elles accroissent la prospérité.

—Les canaux non navigables, destinés à conduire les eaux à des moulins, forges ou autres usines, ou à les détourner pour l'irrigation, sont évalués à raison

de l'espace qu'ils occupent, et aussi sur le pied des terres qui les bordent. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 104.)

606. — La surface des terrains occupés par les *chemins de fer* et par leurs dépendances doit être imposée à la contribution foncière, dans la proportion assignée aux terres de meilleure qualité, ainsi que cela se fait pour les canaux, d'après la loi du 5 floréal an 11 (25 avril 1803).

Les bâtimens et magasins dépendant de l'exploitation du chemin de fer sont assimilés aux propriétés bâties dans la localité. (Voir les ordonnances royales du 26 février 1823, art. 9; les cahiers des charges annexés à la loi du 9 juillet 1835, art. 31; à l'ordonnance royale du 12 mai 1836, art. 32; à l'ordonnance royale du 6 juin 1836, art. 27; aux deux lois du 9 juillet 1836, art. 31 et 33; les trois lois du 17 juillet 1837, art. 2; les cahiers de charges annexés aux ordonnances royales du 26 décembre 1837, art 32; du 6 mars 1838, art. 33; du 6 juillet 1838, art. 32; 7 juillet 1838, art. 32; 9 juillet 1838, art. 33; 25 juillet 1838, art. 31.)

Les compagnies des chemins de fer de Bordeaux à la Teste, d'Épinac au canal du Centre, et de Mulhouse à Thann, avaient demandé, pour la durée de leur concession, l'exemption de toute contribution foncière ou autre, pour les terrains occupés par les chemins de fer et leurs dépendances seulement. Le gouvernement avait accédé à cette demande; mais la chambre des députés crut devoir la rejeter : elle a pensé qu'en réalité il s'agissait, pour les compagnies, d'une faveur sans im-

portance, et qu'il fallait éviter, autant que possible, une dérogation au principe de la généralité de l'impôt (1).

Les observations que nous avons présentées à l'occasion des canaux de navigation nous semblent parfaitement applicables aux chemins de fer.

607. — Lorsqu'un terrain est exploité en *tourbière*, la loi avait disposé que pendant les dix années qui suivent le commencement du tourbage, on devait évaluer le revenu au double de la somme à laquelle il était évalué l'année précédente. (Ibid., art. 75.) Mais dans l'usage cette règle n'est pas suivie. D'après l'article 380 du Recueil méthodique du cadastre, les tourbières ne doivent être évaluées qu'à raison de la superficie et sur le pied des terrains environnans. Et on entend par terrains environnans, non les bords qui sont des bruyères, mais l'ensemble du sol sur lequel se trouve la tourbière. (Circulaire ministérielle du 10 décembre 1811.)

608.—Les *mines* et les *carrières* ne sont aussi évaluées qu'à raison de la superficie du terrain occupé pour leur exploitation et sur le pied des terrains environnans. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 75.) —On entend par le terrain qu'elles occupent non-seulement celui de leur ouverture, mais tous ceux où sont les réserves d'eau, les déblais et les chemins qui ne sont qu'à leur usage. (Recueil méthodique du cadastre, art. 379.)

609. — Les *salins*, les *marais salans* et les *salines* sont évalués, à raison de leur superficie,

(1) Voir séance du 24 juin 1837.

sur le pied des meilleures terres labourables.

Les bâtimens qui en dépendent sont estimés comme les propriétés de même nature. (Décret du 15 octobre 1810.)

610. — Nous passons maintenant aux propriétés bâties; ici encore, il existe quelques règles pour les cas les plus généraux.

Nous faisons d'abord remarquer que toute propriété bâtie s'évalue en deux parties, savoir : la superficie, sur le pied des meilleures terres labourables; et la bâtisse, d'après la valeur locative, déduction faite de l'estimation de la superficie. (Loi du 15 septembre 1807, art. 34.)

Cette évaluation en deux parties a lieu pour que, en cas de démolition ou de reconstruction, l'impôt puisse être assis sur la superficie seulement, sans nouveau travail. (Voir ci-après, n° 614.)

611. — Quant aux *maisons d'habitation*, leur revenu net imposable, en quelque lieu qu'elles soient situées, soit que le propriétaire les occupe, soit qu'il les fasse occuper par d'autres, à titre gratuit ou onéreux, est déterminé d'après leur valeur locative, calculée sur dix années, sous la déduction d'un quart de cette valeur locative, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 82.)

Du reste, la loi a pris soin d'établir un *minimum* pour la cotisation des maisons d'habitation.

Ainsi, aucune maison d'habitation occupée ne peut être cotisée, quelle que soit l'évaluation de son revenu, au dessous de ce qu'elle le serait à raison du terrain qu'elle enlève à la culture, en évaluant ce

terrain, savoir : au double des meilleures terres labourables, si la maison n'a qu'un rez-de-chaussée; au triple, si elle a un étage au dessus du rez-de-chaussée ; et au quadruple, si elle a plusieurs étages.

Le comble ou la toiture, de quelque manière qu'ils soient disposés, ne peuvent être comptés pour un étage. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 83.)

612. — Les *bâtimens ruraux*, tels que granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs et autres, destinés soit à loger les bestiaux des fermes et métairies, soit à serrer les récoltes, ne sont soumis, ainsi que les cours desdites fermes et métairies, à la contribution foncière qu'à raison du terrain qu'ils enlèvent à la culture, évalué sur le pied des meilleures terres labourables de la commune de leur situation, ou de la commune voisine, s'il n'y a point de terres labourables dans leur commune. (Ibid., art. 85 et 86.)

613. — Les *forges*, *fourneaux*, *moulins* à eau et à vent, *fabriques*, *briqueteries*, *tuileries*, *papeteries*, *verreries* et autres manufactures, sont évalués à raison de leur valeur locative, calculée sur dix années, sous la déduction du tiers de cette valeur, pour frais d'entretien et de réparation. (Ibid., art. 87.)

614. — A l'égard des trois classes de propriétés bâties qui précèdent, la loi a établi une disposition favorable, dont il est facile de comprendre l'équité.

Les maisons, fabriques ou manufactures, forges, moulins et autres usines et édifices nouvellement construits ou reconstruits ne sont cotisés que

d'après leur superficie, sur le pied des meilleures terres labourables, pendant les deux premières années qui suivent leur construction ou reconstruction entière. (Ibid., art. 88.)

615. — Les *ponts* appartenant à des particuliers ou à des compagnies d'actionnaires ne sont évalués qu'à raison des terrains qu'occupent les deux culées, et sur le pied des meilleures terres labourables. (Inst. ministérielles. — Recueil méthodique du cadastre, art. 390.)

616. — Les *bains*, *moulins* sur *bateaux*, les *bacs*, *bateaux de blanchisserie* et autres de même nature, lors même qu'ils ne sont point construits sur piliers ou pilotis et qu'ils sont seulement retenus par des amarres, sont imposés à la contribution foncière. (Loi du 18 juillet 1836, art. 2.) Dans l'usage, ils sont assimilés aux usines.

617.—Au surplus, quelle que puisse être la nature des propriétés foncières, on ne doit point avoir égard, dans l'évaluation du revenu net imposable, aux rentes constituées ou foncières et aux autres prestations dont elles sont grevées. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 98 et 99.)

618. —Il nous reste maintenant à rechercher les exceptions apportées aux principes que nous venons d'exposer.

Nos lois établissent des exceptions permanentes et des exceptions temporaires.

Voici celles de la première catégorie.

619.—Les rues, places publiques, carrefours, fontaines publiques, les lieux publics servant aux foires et aux marchés, les ponts, les grandes routes, les che-

mins vicinaux, les promenades publiques et boulevards, les rivières, ruisseaux et lacs, les rochers nus et arides ne sont point imposables. Mais les promenades publiques appartenant à des particuliers sont évaluées comme terrains de pur agrément. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 103 et 59. — Recueil méthodique du cadastre, art. 399.)

— Les domaines de l'état non productifs, réservés pour un service national, tels que les palais des deux chambres, le Panthéon, les bâtimens destinés au logement des ministres et de leurs bureaux, les arsenaux, magasins et casernes, les fortifications et autres établissemens dont la destination a pour objet l'utilité générale, ne sont point cotisés à la contribution foncière. (Ibid., art. 105.)

Ainsi, ne sont point imposables :

Les églises et les temples consacrés à un culte public, ainsi que les cimetières;

Les archevêchés, évêchés et séminaires, les presbytères et jardins y attenant;

Les bâtimens occupés par les cours de justice et les tribunaux;

Les hôtels de préfecture, de sous-préfecture et jardins y attenant, et les maisons communales;

Les colléges royaux, les écoles et maisons royales d'éducation : l'école militaire, l'école polytechnique, etc.; les maisons d'école appartenant aux communes;

Les bibliothèques publiques, les musées, jardins botaniques et pépinières;

L'hôtel royal des Invalides, les hospices et jardins y attenant;

Les dépôts de mendicité, les prisons et maisons

de détention. (Voir Recueil méthodique du cadastre, n° 403.)

Les immeubles appartenant à l'état, aux départemens ou aux communes ont été exemptés de l'impôt foncier, lorsqu'ils sont affectés à un service public, parce qu'on a considéré que l'état se paierait alors l'impôt à lui-même, et cela sans aucune espèce d'utilité. La destination de ces immeubles est tellement connue de tous qu'il ne peut entrer dans la pensée de personne que l'exemption soit ici un privilége.

La crainte qu'une pareille pensée ne se présentât à des esprits irréfléchis ou peu éclairés a conduit à statuer que les bâtimens employés à des services publics, mais qui sont pris à loyer, doivent être imposés, d'après les principes qui les concernent respectivement. (Instructions ministérielles, et Recueil méthodique, art. 104 (1).)

Par les mêmes motifs, les immeubles productifs de revenu sont soumis à l'impôt. Les bois et forêts

(1) L'autorité du Recueil méthodique est contestée ; les uns prétendent qu'il a reçu une consécration législative expresse par l'article 29 de la loi du 28 avril 1816, qui porte « que les lois et réglemens sur le cadastre continueront d'être exécutés, » et une approbation implicite par les dispositions de la loi du 31 juillet 1821, relatives au cadastre. Mais d'autres personnes soutiennent que le mot *réglemens*, employé par la loi du 28 avril 1816, ne peut s'appliquer qu'aux réglemens d'administration publique ; le Recueil méthodique, préparé dans l'intérieur du ministère des finances, n'est à leurs yeux qu'une simple instruction destinée aux agens du cadastre et des contributions directes. — Quant au décret du 11 août 1808, qu'on cite ordinairement comme ayant expliqué les dispositions de l'article 105 de la loi du 3 frimaire an 7, il n'a pas été publié au *Bulletin des Lois*, et les recherches que nous avons faites à ce sujet, dans les archives du conseil d'état, nous font croire qu'il n'a jamais existé qu'en projet.

de l'état, cependant, en sont exempts (loi du 21 ventose an 9, art. 1er); mais cette exemption est accordée, parce qu'en réalité leurs produits les plus précieux sont employés, en nature, aux divers services publics.

L'exemption cesse pour les bois et forêts de l'état et pour ses autres propriétés susceptibles de produire des revenus, qui par vente ou autrement deviennent propriétés particulières; alors, elles sont cotisées, comme les propriétés de même nature, en accroissement du contingent de chaque département, de chaque arrondissement et de chaque commune. (Loi du 1er mai 1822, art. 12.)

—Les propriétés du domaine de la couronne ne sont point soumises à l'impôt; elles supportent seulement les charges communales et départementales. (Loi du 2 mars 1832, art. 13.)

Telles sont les exceptions permanentes introduites par nos lois.

620. — Ces exemptions ont été établies dans l'intérêt du trésor public; celles qu'il nous reste à constater, et qui sont purement temporaires, ont été admises surtout pour encourager l'agriculture.

1° Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes et sur les dunes sont exempts de tout impôt pendant vingt ans. (Code forestier, art. 225.)

2° Le revenu imposable des terrains déjà en valeur, qui viennent à être plantés ou semés en bois, ne peut être évalué, pendant les trente premières années de la plantation ou du semis, qu'au quart

des terres d'égale valeur non plantées. (Loi du 3 frimaire an 7, art. 113.)

3° La cotisation des terres vaines et vagues, ou en friche depuis quinze ans, qui sont plantées en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, ne peut être augmentée pendant les vingt premières années de la plantation.

Le revenu imposable des terrains déjà en valeur, qui viennent à être plantés en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, ne peut être évalué, pendant les quinze premières années de la plantation, qu'au taux des terres d'égale valeur non plantées. (Ibid., art. 114 et 115.)

La cotisation des terres vaines et vagues, en cet état depuis quinze ans, qui sont mises en culture autre que celle des bois, vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, ne peut être augmentée pendant les dix premières années après le défrichement. (Ibid., art. 112.)

La cotisation des terres en friche depuis dix ans, qui sont plantées ou semées en bois, ne peut être augmentée pendant les trente premières années du semis ou de la plantation. (Ibid., art. 116.)

4° La cotisation des marais qui sont desséchés ne peut être augmentée pendant les vingt-cinq premières années après le desséchement. (Ib., art. 111.)

— Mais le législateur a dû prendre des précautions pour s'assurer que ceux qui veulent jouir des avantages établis par la loi de frimaire an 7 ont réellement accompli les conditions par lesquelles on peut mériter les faveurs de cette loi : ces conditions sont tracées par les articles 117 à 120.

Les demandes tendant à obtenir des exemptions temporaires sont adressées au sous-préfet, qui les fait instruire dans la forme prescrite par la loi du 3 frimaire an 7 et les renvoie au conseil de préfecture : la loi du 28 pluviose an 8 a chargé ce conseil de statuer sur les demandes en décharge ou réduction : or les demandes à fin d'exemption dont il s'agit ont bien ce caractère, ainsi que nous l'expliquerons lorsque nous exposerons ce qui concerne les réclamations en matière de contributions directes.

— On pourrait ajouter, aux exemptions temporaires qui précèdent, celles que nous avons signalées ci-dessus (n° 614), pour les bâtimens nouvellement construits ou reconstruits.

Enfin une autre exemption temporaire, et qui, d'ailleurs, est spéciale à la ville de Paris, a été introduite, par le décret du 11 janvier 1811, en faveur de tous les propriétaires de terrains situés rues et place de Rivoli et de Castiglione, qui y construiraient des maisons. Ces propriétaires ont été déclarés exempts, pendant trente ans, à raison desdites maisons, cours, jardins, appartenances et dépendances, de la contribution foncière et de celle des portes et fenêtres, à la charge de construire en arcades, selon le plan arrêté.

Les trente ans ont dû commencer à courir du jour de la publication du décret.

Telles sont les bases établies, par la loi, pour l'assiette de la contribution foncière. Nous allons exposer les règles qui sont relatives à sa répartition.

FIN DU SECOND VOLUME.

ADDITION AU N° 541,

CONCERNANT LES DÉPÔTS DE MENDICITÉ.

Depuis que nous avons exposé (p. 484 et suiv.) ce qui se préparait dans le département du Loiret, pour l'extinction de la mendicité, le conseil d'état a été appelé à délibérer sur la création définitive du dépôt destiné à ce département. Le 18 mars 1840, le conseil a émis l'avis qu'il pouvait être utile de créer cet établissement; qu'il était convenable d'autoriser le département, sur sa demande, à faire l'acquisition de l'ancien château de Beaugency pour y placer le dépôt, et qu'au surplus les moyens financiers paraissaient suffisans pour sa fondation, et pour son entretien pendant deux ou trois années.

Deux séances ont été consacrées à l'examen de cette affaire, dans le sein du conseil d'état; elle devait nécessairement soulever des questions générales. On a d'abord examiné celle de savoir si le décret du 5 juillet 1808 était encore en vigueur; ce premier point reconnu, l'un de nous a émis une opinion dont nous croyons pouvoir présenter l'analyse.

« Deux questions sont, en ce moment, à résoudre.

« D'abord, les mesures prescrites par le décret du 5 juillet 1808 devaient-elles être générales?

« Ensuite, ce décret peut-il être encore aujourd'hui appliqué?

I. « Sur le premier point, l'opinant expose que, depuis longtemps, les questions légales et économiques qui se rattachent au paupérisme ont fait l'objet de ses réflexions; et que, lorsque, par la position qu'il occupait naguère au ministère de l'intérieur, il a eu le devoir de diriger l'application des règles établies, il a fait des recherches spéciales sur les ateliers de secours, les maisons de travail et les dépôts de mendicité, et sur l'exécution qu'avait reçue le décret du 5 juillet 1808, relatif à ces derniers établissemens; qu'il s'est d'abord attaché à reconnaître l'esprit dans lequel il avait été porté, et surtout si, dans la pensée du gouvernement d'alors, les mesures qu'il ordonnait devaient avoir un caractère d'ensemble et de généralité; — Que les bureaux du ministère de l'intérieur ne lui ont offert,

à cet égard, aucun renseignement satisfaisant ; qu'il a vainement porté ses recherches dans les archives du conseil d'état, parce que ce corps n'a pas été appelé à délibérer, dans le temps, sur le décret dont il s'agit ; que c'est seulement dans les archives de l'ancienne secrétairerie d'état qu'il a pu trouver des documens qu'il regarde comme très précieux, dont il a fait l'extrait, et qu'il demande à l'assemblée générale du conseil la permission de lui faire connaître, au moins en partie.

« Une première note, dictée par Napoléon, le 2 septembre 1807, et destinée au ministre de l'intérieur, contenait ce qui suit :

« La mendicité est un objet de première importance ; l'empe-
» reur a demandé différens rapports qu'on n'a pas faits ; mais
» on a dû présenter le travail. Les choses devraient être établies
« de manière qu'on pût dire : Tout mendiant sera arrêté. Mais
« l'arrêter pour le mettre en prison serait barbare ou ab-
« surde ; il ne faut l'arrêter que pour lui apprendre à gagner sa
« vie par son travail. Il faut donc *une* ou *plusieurs maisons* ou
« ateliers de charité *par département*... Ce serait aussi tomber
« dans une erreur, que de vouloir envisager cet objet autre-
« ment qu'*en grand*. Il s'agit d'une opération considérable, qui
« doit dépenser 8 ou 10 millions ; mais cette somme ne peut être
« à la charge du ministère de l'intérieur. En rédigeant un tra-
« vail *en grand*, on y ajoutera un projet de répartition de la dé-
« pense entre tous les départemens, qui l'acquitteraient au moyen
« de centimes additionnels. »

« Le 9 octobre suivant, l'empereur écrivait de nouveau au même ministre : « Je prends fort à cœur la destruction de la
« mendicité, et la formation des *cent* dépôts dont j'ai ordonné
« l'établissement ; je vous ai déjà accordé des fonds assez con-
« sidérables, dans la Côte-d'Or, puis, sur le produit du quart
« de réserve des bois des communes. Vous avez à me proposer,
« pour d'autres départemens, une pareille disposition de fonds
« provenant de la même source, et existant actuellement à la
« caisse d'amortissement. Je désire que vous me remettiez
« bientôt ce travail, et que vous portiez la disposition des fonds
« des communes aussi loin qu'elle peut aller. Mais ces moyens
« ne seront pas suffisans : je suis dans l'intention de disposer,
« pour le même objet, d'une portion du revenu des villes sur
« leurs recettes de 1808.. »

« Le 14 novembre (toujours de la même année), l'empereur écrivait encore à son ministre : « J'attache également une grande
« importance et une grande idée de gloire à détruire la mendi-

« cité. Les fonds ne manquent pas ; mais il me semble que tout « marche lentement, et cependant les années se passent... Il « ne faut point passer sur cette terre, sans y laisser des traces « qui recommandent notre mémoire à la postérité. Je vais faire « une absence d'un mois. Faites en sorte que, au 15 décembre, « vous soyez prêt sur toutes ces questions, que vous les ayez « examinées en détail, afin que je puisse, par un décret général, « porter le dernier coup à la mendicité. Il faut que, avant le 15 « décembre, vous ayez trouvé, sur les quarts de réserve, et « sur les fonds des communes, les fonds nécessaires à l'entre- « tien de soixante ou cent maisons pour l'extirpation de la men- « dicité ; que les lieux où elles seront placées soient désignés et « le réglement général mûri. N'allez pas me demander encore « des trois ou quatre mois pour obtenir des renseignemens ; « vous avez de jeunes auditeurs, des préfets intelligens, des « ingénieurs des ponts-et-chaussées instruits ; faites courir tout « cela, et ne vous endormez point dans le travail ordinaire des « bureaux.

« Il faut également que, à la même époque, tout ce qui est « relatif à l'administration de la caisse des travaux publics soit « mûri et prévu, afin que l'on puisse préparer tout, de manière « que, au commencement de la belle saison, la France présente « le spectacle d'un pays sans mendians, et où toute la popula- « tion est en mouvement pour embellir et rendre productif no- « tre immense territoire. »

« Le ministre obéissant enfin, quoiqu'un peu tard, aux ordres de l'empereur, lui avait envoyé, au mois de juin 1808, un projet de décret rédigé en un assez grand nombre d'articles, et un rapport explicatif. L'empereur rejeta le projet, et dicta, au duc de Bassano, le décret du 5 juillet, tel qu'il a été publié.

« Une longue note, également dictée par l'empereur, accompagna l'envoi d'une expédition de ce décret, fait par le secrétaire d'état au ministre de l'intérieur. Entre autres choses, on y lit ce qui suit :

« Sa majesté a, pour l'établissement des maisons de mendicité, « le même principe qu'elle a eu pour l'établissement des lycées ; « c'est-à-dire que l'exécution doit être successive : avec des règles « générales, on n'arrive à rien ; il faut agir comme les siècles... « Sa majesté aurait voulu que l'on prît un parti depuis 6 mois, « et déjà les dépôts de mendicité seraient établis. Le ministre « peut causer avec les préfets de Paris, de Versailles, de Beau- « vais et de Melun. Ces quatre départemens, qui sont sous sa

« main, serviront d'exemple. Rien n'empêche que, avant huit « jours, on présente à sa majesté la constitution des dépôts de « mendicité de ces quatre départemens ; que, au 1er du mois « d'août, la mendicité y soit défendue ; et que ces quatre mai- « sons soient déjà remplies de mendians. — On ne dira pas que « tous les mendians de France accourront dans ces maisons, puis- « que ces maisons n'ont pas d'attrait pour les mendians, et que les « mendians vagabonds en sont exclus. En organisant ainsi trois ou « quatre maisons tous les mois, on arrivera bientôt au moment « où tous les dépôts de mendicité de la France seront organisés « et administrés. Il y a à peu près *cent dépôts* de mendicité à or- « ganiser... Ce ne sont pas seulement des principes généraux « qu'il faut poser ; l'administration est une affaire d'exécution... »

« Voilà bien les grandes pensées qui ont présidé à la création des dépôts de mendicité ; tout commentaire serait désormais inutile pour établir que c'est un ensemble de mesures que voulait leur créateur, et qu'elles devaient être exécutées aussi promptement que possible. — Avant la fin du mois, en effet, le ministre envoyait le décret à tous les préfets de France, avec recommandation de pourvoir immédiatement à son exécution.

« Le 27 octobre, le ministre approuvait un réglement pour l'organisation et l'administration des dépôts de mendicité ; et, le 19 décembre, ce réglement était transmis aux préfets pour servir de règle provisoire, jusqu'à ce que le gouvernement eût adopté un réglement général et définitif.

« Le 22 décembre, l'empereur, poursuivant la création des dépôts (déjà commencée dans la Côte-d'Or, par décret du 18 septembre 1807), établissait le dépôt de mendicité du département de la Seine, au château de Villers-Cotterets ; et statuait en ces termes : (art. 7) — « Le règlement provisoire, dressé par notre mi- « nistre de l'intérieur, est approuvé, pour être exécuté, pendant « le cours de l'année 1809, et jusqu'à ce que notre conseil d'é- « tat ait rédigé un projet de réglement définitif qui s'applique à « toutes les maisons de mendicité, et qui concilie les mesures « nécessaires pour la répression de la mendicité, et les forma- « lités à suivre pour garantir de tous les abus et assurer que la « liberté des citoyens ne sera pas compromise. »

« 90 décrets de création ont suivi celui qui vient d'être rappelé ; ce fut l'affaire de cinq ans ; le dernier est du 25 octobre 1813, et relatif au département de la Meurthe. L'opinant représente au conseil le tableau de tous ces décrets. Sur les 91 dépôts, 64 devaient être établis dans les départemens de la France

actuelle, et 27 dans les départemens réunis à la France. D'après un rapport du ministre de l'intérieur au roi, du 25 novembre 1818, 37 dépôts seulement auraient été mis en activité; en 1816 et 1817, 18 d'entre eux auraient été supprimés; en 1818, le nombre des dépôts était réduit à 22. L'opinant ajoute que, en 1830, il n'en restait plus que 6; et qu'aujourd'hui il ne subsiste plus que ceux de Villers-Cotterets pour la Seine, et de Montreuil pour le département de l'Aisne.

« Tel est, en abrégé, l'historique de la création, du développement et de la chute de ces établissemens mixtes de charité et de répression.

« Si le conseil d'état était appelé à rechercher quelles ont pu être les causes d'une aussi courte durée, il serait facile de signaler, d'une part, le défaut d'organisation définitive; l'absence du réglement général que le conseil d'état était appelé à mûrir et rédiger; la difficulté de trouver des directeurs capables; le mélange des diverses classes de mendians, d'indigens et de malades, qui ne tarda pas à s'introduire dans ces établissemens; et enfin l'absence d'une direction supérieure à la fois vigilante, ferme et convaincue de leur utilité. On verrait, d'autre part, se produire la réaction du gouvernement de la restauration contre les idées et les mesures du régime impérial. Ces diverses causes ont dû produire les résultats que l'opinant déplore en ce moment, et qui sont devenus presque inévitables, par suite des règles de comptabilité introduites depuis 1816.

II. « Cette dernière réflexion conduit tout naturellement à l'examen de la seconde et dernière des questions posées par l'opinant : le décret du 5 juillet peut-il être encore aujourd'hui appliqué?

« Qu'il doive l'être, cela paraît hors de toute contestation; car, d'abord, il a été ci-dessus prouvé qu'il n'était point abrogé; et si l'on considère que le paupérisme est une des plus vives plaies de nos sociétés modernes, on se convaincra de la nécessité d'y porter un remède efficace.

« En effet, on évalue à près de deux millions d'individus le nombre de nos compatriotes indigens. Sur ce nombre, 1° 600,000 à peu près sont recueillis annuellement par nos hospices et hôpitaux, dont la fortune apparente est d'environ 60 millions, y compris 10 millions pour les établissemens de Paris; 2° 700,000 individus sont secourus à domicile par les bureaux de bienfaisance, qui ont annuellement à leur disposition une somme d'environ 10 millions; 3° 250,000 mendians sont à pourvoir, et il ne doit

leur être porté secours que par des ateliers provisoires et des maisons de travail libre ou forcé.

« Mais les moyens financiers ne manquent-ils pas aujourd'hui? Telle est, en effet, la véritable question; celle d'exécution, devant laquelle viennent échouer les plus généreuses théories, et quelquefois les règles les plus utiles. A cet égard, l'opinant demande au conseil la permission de jeter un regard en arrière, pour expliquer quels avaient été les voies et moyens établis pour les dépôts de mendicité.

« Les lettres de l'empereur au ministre de l'intérieur, dont quelques extraits viennent d'être lus au conseil, indiquent déjà que la pensée de Napoléon était que la dépense de création de cent dépôts de mendicité (évaluée de 8 à 10 millions) devait être répartie entre tous les départemens, et acquittée par eux au moyen de centimes additionnels (lettre du 2 septembre 1807); qu'avec ces centimes devaient concourir : 1° une portion des produits du quart de réserve des bois des communes, existant alors à la caisse d'amortissement; 2° une partie des revenus ordinaires des villes (lettre du 9 octobre 1807); que, quant à la part de l'état, elle devait être prise sur la portion du fonds de non-valeurs mise à la disposition du ministre de l'intérieur, et l'empereur exprimait que « quant au fonds commun du « produit des bois communaux et des excédans des revenus des « communes, le principe de la propriété était facile à maintenir, « en déclarant que ce ne seraient que des prêts, qui seraient ren- « dus aux communes par les départemens » (lettre du 5 juillet 1808).

« Le dépouillement, que l'opinant représente au conseil, d'une grande partie des décrets de création prouve que ce sont là, en effet, les ressources qui ont été employées pour la mise en activité des établissemens dont il s'agit.

« Si de ces actes particuliers on passe à l'examen des dispositions générales de finances, applicables aux dépôts de mendicité, on trouve les documens suivans, qui paraissent mériter l'attention du conseil :

« 1° Décret du 7 octobre 1809, concernant les dépenses variables des départemens pour cette même année : « Art. 6.—Il nous sera fait un rapport, lors de la présentation du budget des départemens pour 1810, sur la fixation des dépenses des dépôts de mendicité. Les conseils généraux émettront leur opinion sur le contingent affecté à chaque département. Il sera statué, pour chaque dépôt de mendicité, en notre conseil d'état, sur les

dépenses de constructions, réparations, etc., conformément au décret sur les hospices ; sur le contingent de chaque département ; sur celui de chaque commune.

« 2° Les instructions sur la comptabilité communale, émanées du ministère de l'intérieur, à la date du 14 avril 1812, indiquant que les lettres-patentes de création des dépôts prescrivaient de distraire le dixième du produit des bois pour servir à l'*entretien* du dépôt de mendicité : il était ordonné de le porter en dépense au budget annuel des communes.

« 3° Cependant, les communes réclamaient, et tendaient à s'exonérer de cette dépense ; l'ordonnance du 28 janvier 1815, relative à leur comptabilité, statua de la manière suivante : — « ..... Considérant que la demande formée par diverses villes d'être déchargées de plusieurs dépenses, notamment de celles qui concernent les bâtimens ou l'occupation des lits militaires, *les dépôts de mendicité*, ou les enfans trouvés, ne saurait être admise, parce que ces dépenses sont, ou des charges résultant de la propriété, ou le remplacement d'obligations imposées de tout temps aux habitans, ou une sorte de dotation des établissemens charitables et de répression ; ..... Art. 7.—Les dépenses annuelles pour bâtimens et occupation des lits militaires, *dépôts de mendicité* et enfans trouvés, alloués ou à allouer dans les budgets, continueront d'être à la charge des communes. Elles seront payées régulièrement par douzième, comme toutes les autres dépenses communales ordinaires, et en proportion exacte des fonds successivement disponibles. »

« 4° Les communes ayant insisté encore, la loi de finances du 28 avril 1816 fit enfin droit à leurs réclamations, par la disposition suivante, contenue dans l'article 153, à la suite de l'énumération de quelques prélèvemens autorisés. » A compter du 1er juillet 1816, il ne pourra être fait aucun autre prélèvement soit sur le produit net des octrois, soit sur les autres revenus des communes, sous quelque prétexte que ce soit, et en vertu de quelques lois et ordonnances que ce puisse être. Elles sont expressément rapportées, en ce qu'elles pourraient avoir de contraire à la présente loi. »

« 5° Les prélèvemens relatifs aux dépôts de mendicité étaient au nombre de ceux qui se trouvaient ainsi interdits; la dépense de l'entretien de ces dépôts ne pouvait donc plus se faire désormais qu'au moyen d'une allocation *au budget départemental*, et par une circulaire du 15 mai 1816, le ministre de l'intérieur invitait les préfets à y pourvoir, par des propositions à faire

dans la prochaine assemblée du conseil général du département.

« 6° La loi de finances du 15 mai 1818 renouvela, par son article 48, la défense de faire d'autres prélèvemens que ceux qu'elle indiquait, sur les centimes ordinaires, extraordinaires ou facultatifs des communes, ni sur leurs autres revenus.

« 7° Les choses en cet état, la charge resta départementale, et les lois de finances (voir entre autres celle du 31 juillet 1821, titre 2, paragraphe 3, article 28) ordonnèrent « que les dépenses ordinaires des dépôts de mendicité seraient payées sur la portion des 18 centimes 1/10e, prélevée annuellement sur les centimes additionnels, et versée dans les caisses des receveurs généraux, pour être tenue à la disposition des préfets, et être employée sur leurs mandats, *aux dépenses variables.* »

« Depuis lors, sont intervenues les deux lois des 18 juillet 1837 et 10 mai 1838, qui n'ont ni l'une ni l'autre porté l'entretien des dépôts de mendicité parmi les dépenses *obligatoires*, soit des communes, soit des départemens : de telle sorte qu'aujourd'hui les moyens financiers manquent complètement, non seulement pour la création, mais encore pour l'entretien des dépôts de mendicité. A l'égard de ceux qui subsistent encore, les allocations sont purement facultatives.

« Faudra-t-il laisser les choses en cet état?

« Puisque l'utilité des dépôts de mendicité paraît reconnue, puisque leur nécessité même peut être soutenue, par cela seul que les tribunaux sont aujourd'hui hors d'état d'accomplir les prescriptions des articles 274 et 275 du Code pénal, et qu'il n'y a plus possibilité de punir la mendicité des individus qui ne sont pas, d'habitude, valides, le seul moyen d'y pourvoir, paraît être de proposer aux chambres législatives une disposition qui classerait la dépense de la création et de l'entretien de ces dépôts, au nombre des dépenses obligatoires des départemens, et déterminerait, en outre, la quote-part des fonds que les communes ou l'état devraient également fournir pour ce service.

« On pourrait d'ailleurs, afin de rendre la charge moins pesante, déclarer que *tel* dépôt serait *central* et *commun* à *plusieurs départemens* : c'est ce qui avait été fait par un décret impérial, du 12 juin 1811, pour les départemens du Cher, de l'Indre et de la Nièvre, et ce qui avait été recommandé par la circulaire ministérielle du 15 mai 1816. »

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE SECOND VOLUME.

CHAPITRE III.

Appendice au domaine.

303.—Objet de cet appendice..... Page 1

SECTION PREMIÈRE.—*Des domaines engagés et échangés.*

304.—Quels biens sont compris sous ces dénominations..... 3
305.—Division de la matière..... 4

§ 1er.—*Législation antérieure à 1789.*

306.—Edit de Moulins, de février de 1566.—Règles pour l'aliénation du domaine..... 5
307.—Édit d'avril 1667.—Réunion, au domaine, de tous les biens engagés ou échangés..... 9
308.—Règles pour la dépossession des engagistes..... 10
309.—Des détenteurs et tiers détenteurs..... *id.*
310.—Des échangistes..... 11
311.—Révélations encouragées..... *id.*
312.—Distinction entre les grands et les petits domaines..... *id.*
313.—Différence caractéristique de ces deux classes de biens.... 12
314.—Ordres ou autorisations d'aliéner des petits domaines..... 13
315.—Dispositions de l'ordonnance de 1669, relatives aux futaies comprises dans des engagemens..... 15
316.—Édit d'octobre 1711.—Formalités pour les échanges..... 17
317.—Arrêts du conseil de 1724.—Embarras financiers.—Engagemens ordonnés..... *id*

318.—Arrêt du conseil de juin 1771.—Droits casuels et de mutation..... 18
319.—Arrêt du conseil de 1781.—Transaction avec les engagistes. *id.*
320.—Résumé de ce qui précède..... 19

§ 2.—*Législation de* 1789 *à* 1814.

Art. 1er.—*De la loi du* 1er *décembre* 1790 *à la loi du* 14 *ventose an* 7.

321.—Loi du 1er décembre 1790.—Échangistes.—Distinction entre les échanges consommés ou non..... 24
322.—Engagistes.—Aliénations maintenues..... 26
323.—Révocation facultative des engagemens par l'état..... *id.*
324.—Remboursement des finances..... *id.*
325.—Liquidation préalable..... *id.*
326.—Faculté de provoquer la vente..... 27
327.—Dispositions relatives aux bois compris dans les engagemens. *id.*
328.—Remise ordonnée des titres..... 28
329.—Engagistes ou concessionnaires à vie ou pour un temps déterminé..... *id.*
330.—Prescriptibilité des domaines nationaux..... *id.*
331.—Provinces réunies à la France, postérieurement à l'édit de 1566..... 29
332.—Loi du 27 mars. — 1er avril 1791. — Maintien de la jouissance des détenteurs..... *id.*
333.—Loi du 4 septembre 1792.—Révocation absolue..... 30
334.—Contestations relatives à la propriété..... 31
335.—Reprise de possession par l'état..... 32
336.—Élémens, mode et base de liquidation..... *id.*
337.—Remboursement des finances..... 34
338.—Vente des biens repris par le domaine..... 35
339.—Des sous-aliénations et accensemens faits par les engagistes. *id.*
340.—Loi du 10 frimaire an 2.—Révocation actuelle et définitive. 36
341.—Contestations entre la régie des domaines et les détenteurs. 37
342.—Dispositions diverses..... 38
343.—Ordre de préparer une nouvelle loi sur les échanges consommés..... *id.*
344.—Sursis à l'exécution de la loi du 10 frimaire an 2..... *id.*
345.—Loi du 7 nivose an 5.—Soumissions faites par les engagistes, en vertu de la loi du 28 ventose an 4, des biens dont ils avaient été dépossédés..... 39
346.—Ordre de réintégrer les engagistes dépossédés..... 40
347.—Causes qui nécessitaient une loi nouvelle..... 41

ART. II.—*Régime de la loi du 14 ventose an 7.*

N° 1.—*De la confirmation et de la révocation des aliénations.*

348.—Aliénations confirmées..... 43
349.—Aliénations révoquées..... *id.*

N° 2.—*Des exceptions aux révocations.*

350.—Cinq catégories d'exceptions..... 45
351.—Motifs et conditions de chacune d'elles..... 46
352.—Du droit de retrait censuel ou féodal..... 54
353.—Maintien des droits de l'état, quant aux prestations et redevances assignées sur les concessions non révoquées..... 55

N° 3. — *Conditions imposées aux détenteurs, pour qu'ils puissent être maintenus dans leur jouissance et déclarés propriétaires incommutables.*

354.—De la maintenue en possession et de ses conditions..... 56
355.—Caractère de l'abandon des droits du domaine, moyennant un prix..... 58
356.—Délai spécial pour les déclarations et soumissions, en cas de contestation entre les engagistes et des communes, pour l'application des lois abolitives du régime féodal..... 61
357.—Exception pour les forêts au dessus de 150 hectares..... *id.*
358.—Formalités pour les soumissions et la nomination des experts. *id.*
359.—Mode d'estimation..... 62
360.—Mode du paiement à faire par les soumissionnaires..... 63
361.—Effets de la déclaration et de la soumission des anciens détenteurs..... 64

N° 4.—*Vente des biens dont les détenteurs n'ont pas fait la déclaration.*

362.—Aliénation des biens, à défaut de soumission par les anciens détenteurs..... 65
363.—Règles du paiement à faire par les tiers acquéreurs..... 66

N° 5.—*Des contestations relatives à l'exécution de la loi.*

364.—Détermination de la compétence..... 68
365.—Attributions des tribunaux civils..... 70
366.—Attributions de l'autorité administrative..... 71

N° 6.—*Dispositions spéciales.*

367.—Objets sur lesquels il est réservé de statuer par des lois particulières..... 71

Art. III.—*Dispositions complémentaires de la loi du 14 ventose an 7.*

368.—Loi du 16 pluviose an 8. — Prorogation du délai déterminé par la loi de l'an 7, pour faire les déclarations autorisées. 74
369.—Loi du 18 messidor an 7. — Vente des rentes emphytéotiques ou à vie et de la nue propriété.—Avis du conseil d'état, du 7 juin 1806..... 75
370.—Loi du 11 pluviose an 12.—Dispositions relatives aux engagemens et échanges des bois nationaux de plus de 150 hectares. — Terrains enclavés dans ces bois ou situés à moins de 715 mètres de distance.—Avis du conseil d'état, du 3 floréal an 13. — Avis du comité des finances, du 12 décembre 1827..... 77
371.—Avis du conseil d'état, du 16 fructidor an 13 et du 21 octobre 1809.—Effets de la loi du 14 ventose an 7, à l'égard des rentes et des capitaux d'engagement..... 81
372.—Avis du conseil d'état, du 19 août 1808.—Application de la loi du 14 ventose an 7 aux droits domaniaux incorporels. 84

§ 3.—*Législation postérieure à 1814.*

373.—Loi du 28 avril 1816.—Dispositions relatives aux engagistes de bois au dessus de 150 hectares..... 88
374.—Loi du 15 mai 1818.—Dispositions relatives aux échangistes de forêts de la même contenance..... 91
375.—Proposition du gouvernement pour la libération définitive des engagistes et des échangistes..... 95
376.—Loi du 12 mars 1820, relative à cette libération..... 98
377.—Mesures prises par le ministère des finances pour l'exécution de cette loi..... 100
378.—Résumé..... *id.*

§ 4.—*Résumé de la jurisprudence en cette matière.*

379.—Jurisprudence concernant les compétences..... 103
380.—Compétence de l'autorité judiciaire..... *id.*
381.—Contestations entre l'état et les engagistes..... 104

382.—Contestations entre les engagistes et les sous-aliénataires .. 110
383.—Contestations entre les engagistes et des tiers..... *id.*
384.—Compétence administrative..... 112
385.—Compétence des préfets..... *id.*
386.—Compétence du ministre des finances..... 116
387.—Compétence des conseils de préfecture..... 118
388.—Compétence du conseil d'état..... 120
389.—Jurisprudence concernant le fond de la matière..... *id.*
390.—Contestations relatives à la qualité d'engagistes ou d'échangistes..... 121
391.—Contestations relatives aux effets des soumissions..... 128
392.—Contestations relatives à l'expertise..... 130
393.—Contestations relatives au remboursement et à la liquidation des finances d'engagement..... *id.*
394.—Contestations relatives aux bois et forêts..... 132
395.—Contestations relatives au prix de l'estimation..... 138
396.—Contestations relatives aux révélateurs..... 140
397.—Jurisprudence concernant la procédure..... 141

SECTION II. — *Des apanages.*

398.—Définition des apanages..... 146
399.—Origine de cette institution..... 147
400.—Condition des apanages..... 149
401.—Distinctions à faire, dans cette législation, suivant diverses époques..... *id.*
402.—1re période : transmission aux collatéraux, ainsi qu'aux filles, en pleine propriété..... 150
403.—2e période : exclusion des collatéraux..... *id.*
404.—3e période : exclusion des filles. — Revenu fixe en fonds de terre..... 151
405.—Prérogative attachée aux anciens apanages..... 152
406.—Comment s'éteignait l'apanage..... 155
407.—État des apanages en 1789..... 156
408.—4e période : dispositions portées par l'assemblée constituante et l'assemblée législative.—Révocation des apanages réels.—Suppression des rentes apanagères..... *id.*
409.—5e période : législation de l'empire. — Rétablissement des apanages réels..... 161
410.—Règles de leur transmission..... 164
411.—Forme de la concession des apanages..... 165
412.—Leur quotité..... 166
413.—Charges de ces apanages..... 167

414.—Conservation des biens apanagés..... 167
415.—Extinction de ces apanages..... 168
416.—Des apanages et des rentes apanagères des membres de la famille de Napoléon..... 169
417.—6e période : législation relative aux apanages de la maison de Bourbon, rétablie sur le trône..... *id.*
418.—Législation postérieure à la révolution de juillet 1830..... 174
419.—Proposition récente d'un apanage réel..... 175

SECTION III.—*Des biens ou domaines plus spécialement appelés nationaux.*

420.—Ce qu'on désigne sous ce nom..... 182
421.—Des biens ecclésiastiques..... 183
422.—Des biens des hospices et des pauvres..... 184
423.—Des biens des prêtres déportés..... 186
424.—Des biens des émigrés..... *id.*
425.—Vente de ces biens, au nom de l'état..... 189
426.—Remise partielle, accordée par le sénatus-consulte du 6 floréal an 10..... *id.*
427.—Législation de 1814.—Remise des biens non vendus..... 190
428.—Loi du 28 avril 1816. — Dispositions à l'égard des bois et forêts..... 192
429.—Indemnités pour les biens vendus.—Loi du 27 avril 1825. — Formalités.—Juridiction.—Fonds commun..... *id.*
430.—Suppression du fonds commun.—Loi du 5 janvier 1831.... 195
431.—Clôture définitive de la liquidation de l'indemnité.—Lois du 21 avril 1832 et du 14 juin 1833..... *id.*
432.—Jurisprudence en matière de biens nationaux..... 198

SECTION IV.—*Du domaine extraordinaire.*

§ 1er.—*Législation antérieure à* 1814.

433.—Origine de ce domaine.—Dispositions en faveur des vétérans de l'armée..... 252
434.—Dispositions en faveur des grands feudataires de l'empire.. 256
435.—Régularisation et dénomination du domaine extraordinaire. 260
436.—Sa composition..... 261
437.—Des dotations formant majorats..... 264
438.—Réunion de certains donataires en société..... 267
439.—Attributions respectives du conseil du sceau des titres et de l'intendant général du domaine extraordinaire..... 269
440.—Transmission des dotations..... 270

441.—Nécessité de la transcription des lettres d'investiture..... 271
442.—Mesures prises pour conserver l'intégrité de ce domaine... 272
443.—Du retour des biens au domaine..... 274
444.—Réunion d'autres donataires en société..... 275
445.—Des remplois et des échanges des biens affectés aux majorats et aux dotations..... 276
446.—Des pensions sur majorats et dotations..... *id.*

§ 2.—*Législation postérieure à la restauration.*

447.—État du domaine extraordinaire en 1814..... 283
448.—Causes de la diminution de ce patrimoine national..... 284
449.—Dispositions en faveur des vétérans des camps de Juliers et d'Alexandrie..... 287
450.—Confusion des créances respectives de l'état et du domaine extraordinaire..... 288
451.—Création de la caisse de l'extraordinaire, durant les cent jours..... 289
452.—Effets de la loi du 12 janvier 1816, dite *d'amnistie*, quant au domaine extraordinaire..... 290
453.—Affectation des biens et revenus du domaine extraordinaire. 302
454.—Règles pour l'administration du domaine extraordinaire... 303
455.—Dispositions législatives en faveur des vétérans des camps de Juliers et d'Alexandrie..... 304
456.—Réunion du domaine extraordinaire au domaine de l'état.—Liquidation..... 305
457.—Mesures provisoires, prises en faveur des donataires dépossédés..... 306
458.—Dispositions définitives concernant les vétérans des camps de Juliers et d'Alexandrie..... 307
459.—Dispositions concernant les donataires qui avaient reçu des sommes pour l'acquisition d'un hôtel pour le siége de leur majorat..... 308
460.—Dispositions définitives en faveur des donataires..... 310
461.—Loi du 26 juillet 1821..... 311
462.—Du nombre des donataires et du montant de leurs pensions en 1821 et en 1839..... 317
463.—État de la liquidation du domaine extraordinaire..... *id.*
464.—Obstacles posés par la loi à la formation d'un nouveau domaine extraordinaire..... 319
465.—Contentieux..... 320

SECTION V.—*Du domaine départemental.*

466.—Le département, personne civile..... 323

467.—Origine et caractère de la propriété départementale..... 324
468.—Différence entre le domaine départemental et le domaine communal..... 327
469.—Ce que comprend le domaine départemental..... 328
470.—Importance et valeur de ce domaine.—Mesures prises pour les constater..... *id.*

§ 1er.—*Des meubles appartenant aux départemens.*

471.—Importance de la richesse mobilière des départemens.—Ce qui la compose..... 332

Art. 1er.—*Du mobilier appartenant aux départemens.*

472.—Ce qu'il comprend..... 333

N° 1.—*Mobilier des préfectures.*

473.—Aperçu historique..... 334
474.—Ce qui constitue le mobilier légal des préfectures..... 338
475.—Valeur de ce mobilier..... 339
476.—Règles relatives à l'entretien de ce mobilier..... 341
477.—Renouvellement de ce mobilier..... 344
478.—Vente des meubles supprimés..... 345
479.—Inventaires estimatifs et descriptifs..... *id.*

N° 2.—*Mobilier des bureaux des sous-préfectures.*

480.—Manière dont il s'est formé..... 350
481.—Ce qui le compose aujourd'hui..... 354
482.—Règles établies pour sa conservation..... 355

N° 3.—*Mobilier des écoles normales primaires.*

483.—Comment il se forme..... *id.*
484.—Règles établies pour sa conservation..... 357

N° 4.—*Mobilier des cours et tribunaux.*

485.—Quelle est, à cet égard, la charge des départemens..... *id.*
486.—Examen de la jurisprudence à cet égard..... 358
487.—Comment ce mobilier se forme et s'administre..... 359

N° 5.—*Mobilier des prisons départementales.*

488.—Quels lieux de détention sont compris sous le nom de prisons départementales.—Population sédentaire et flottante. 360

489.—Quelles dépenses exigent les prisons départementales..... 365
490.—Du coucher.—Prescriptions de l'administration à ce sujet.. 366
491.—Des vestiaires.—Mesures diverses de conservation..... 369
492.—Du mobilier et du matériel relatifs au service de santé.... 373

N° 6.—*Mobilier de certains hospices et asiles.*

493.—Quels établissemens sont à la charge des départemens..... 374
494.—Règles de leur administration, quant au mobilier qu'ils renferment..... 375

N° 7.—*Mobilier des cours d'accouchement.*

495.—Objet de ces cours.—Comment il est pourvu à leurs frais.—Absence de dispositions générales, quant à leur mobilier. 384

N° 8.—*Mobilier des archevêchés et évêchés.*

496.—Quelle portion de ce mobilier appartient aux départemens. *id.*

Art. II.—*Des archives départementales.*

497.—Origine des archives départementales..... 385
498.—Pièces et documens qui doivent être conservés dans ces archives..... 390
499.—Choix des archivistes..... 391
500.—Leur traitement..... 393
501.—Leur pension..... 394
502.—Choix du local affecté aux archives..... *id.*
503.—Rédaction d'un inventaire..... 395
504.—Visite annuelle des archives et rapports sur leur situation. 397
505.—Formalités pour la suppression des pièces inutiles..... 398
506.—Emploi du produit de la vente de ces pièces..... 400
507.—Emploi du produit des expéditions délivrées par l'archiviste. 404
508.—Étendue de la propriété des départemens sur les archives départementales..... 406
509.—Appréciation de cette partie de la richesse départementale. 407

Art. III.—*Des bibliothèques appartenant aux départemens.*

510.—Nature et étendue des bibliothèques départementales actuelles..... 408
511.—Nécessité d'établir des bibliothèques administratives, dans les préfectures et sous-préfectures.—Efforts récens de l'administration centrale..... 409

512.—Des acquisitions de livres par les départemens..... 413
513.—Mesures pour la conservation des livres appartenant aux départemens..... *id.*
514.—Bibliothèques des cours et tribunaux..... 414

Art. iv.—*Des collections d'objets d'art et de science appartenant aux départemens.*

515.—Faible importance de cette portion de la propriété départementale..... 415
516.—Causes de cette infériorité..... 416

Art. v.—*De la valeur des propriétés mobilières appartenant aux départemens.*

517.—Résumé des documens officiels..... 417

§ 2.—*Des immeubles appartenant aux départemens.*

518.—Destination des immeubles départementaux..... 420

Art. 1er.—*Des immeubles affectés à un service public.*

519.—Division de la matière..... *id.*

N° 1.—*État de la législation depuis la révolution de* 1789 *jusqu'à la loi du* 10 *mai* 1838.

520.—Origine de la distinction des dépenses générales de l'état et des dépenses locales..... 421
521.—Obligation des départemens pour le logement des nouvelles administrations..... *id.*
522.—Obligation d'un loyer à payer à l'état..... 424
523.—Lutte, à cet égard, entre les agens du domaine et les départemens.—Exposé des prétentions respectives..... 426
524.—Exemples de concessions gratuites..... 428
525.—Démêlés des départemens avec la caisse d'amortissement.. *id.*
526.—Causes et but du décret du 9 avril 1811..... 429
527.—Jurisprudence en cette matière..... 441
528.—Conséquences du décret du 9 avril 1811..... 449

N° 2.—*Régime de la loi du* 10 *mai* 1838.

529.—Distinction entre les services départementaux obligatoires et facultatifs..... 455

530.—Quels sont les services obligatoires qui entraînent, pour les départemens, la propriété d'immeubles..... 456
531.—Il n'y a jamais obligation, pour les départemens, à acquérir des immeubles..... 457
532.—Les arrondissemens ne sont pas propriétaires..... 458
533.—Des hôtels de préfecture et de sous-préfecture..... 461
534.—Des bâtimens des cours et tribunaux. — Difficulté relative aux cours royales..... 463
535.—Des prisons départementales..... 468
536.—Des écoles normales primaires et des écoles modèles..... *id.*
537.—Des asiles d'aliénés..... 470
538.—Du casernement de la gendarmerie..... 471
539.—Des services facultatifs qui entraînent d'ordinaire une propriété immobilière pour les départemens..... 473
540.—Des archevêchés, évêchés et séminaires..... 475
541.—Des dépôts de mendicité..... 482
542.—Du sol des routes départementales..... 487

Art. II.—*Des immeubles non affectés à un service public.*

543.—Les départemens ne possèdent et ne peuvent posséder qu'accidentellement et temporairement des immeubles productifs de revenus..... 499
544.—Conséquences de ce principe, quant à la gestion de ces immeubles..... 501
545.—Ils sont soumis à l'impôt, comme les propriétés particulières. 502

Art. III.—*De la valeur des propriétés immobilières appartenant aux départemens.*

546.—Résumé des documens officiels..... *id.*

§ 3.—*Des droits incorporels appartenant aux départemens.*

547.—Quels sont les droits incorporels possédés par les départemens..... 503
548.—Rentes sur l'état, inscrites au nom des départemens..... 504

§ 4.—*De l'administration des propriétés départementales.*

549.—A cet égard, les départemens sont, comme les communes et les établissemens publics, dans un état de minorité spéciale..... 505
550.—Objets principaux de l'administration économique des départemens..... *id.*

551.—Règles relatives au mode de gestion, en général..... 506
552.—Acquisitions : expropriations.—Concessions.—Dons et legs. 507
553.—Aliénations et échanges..... 510
554.—Changemens de destination et d'affectation..... *id.*
555.—Travaux à faire sur les fonds départementaux..... *id.*
556.—Actions en justice..... 512
557.—Transactions..... 515
558.—Intervention des conseils d'arrondissement..... 516

TITRE II.

Des contributions publiques.

559.—Les contributions sont la principale portion des ressources ordinaires de l'état..... 517
560.—Causes générales de la répugnance avec laquelle les impôts sont acquittés..... 518
561.—Garanties établies par la constitution française, en matière d'impôts..... 519
562.—Nécessité du vote de tout impôt par la législature..... 520
563.—De la priorité de vote, attribuée à la chambre des députés.. 522
564.—De l'égale répartition des charges publiques.—De l'impôt proportionnel..... 523
565.—Division générale des contributions françaises..... 530
566.—Système général des anciennes impositions..... 531

CHAPITRE Ier.

Des contributions directes.

567.—Des diverses espèces de contributions directes..... 533
568.—Distinction des impôts de répartition et de quotité..... *id.*
569.—Divisions principales de la matière des contributions directes..... 535
570.—Des règles communes aux différentes espèces de contributions directes..... 536
571.—De l'administration des contributions directes..... *id.*
572.—Organisation et attributions du service central..... 537
573.—Organisation et attributions du service extérieur..... 539
574.—Résumé du personnel de l'administration et de ses dépenses. 547
575.—A qui la répartition est confiée..... *id.*
576.—De la répartition législative..... 548
577.—De la répartition par les conseils généraux..... *id.*
578.—De la répartition par les conseils d'arrondissement..... 550

579.—Mode de recours ouvert aux communes contre les décisions de ces conseils..... 551
580.—De la répartition individuelle. — Commission des répartiteurs..... 554

SECTION PREMIÈRE.—*De la contribution foncière.*

581.—De l'impôt territorial avant 1789..... 556
582.—De la taille.—Ses divisions.—Ses produits..... 557
583.—Des dixièmes et vingtièmes..... 561
584.—Des dîmes..... 566
585.—Des corvées..... 569
586.—Esprit dans lequel a été conçu le nouveau système..... 573
587.—Importance de la contribution foncière..... 576
588.—De la nécessité de restreindre cet impôt. — Charges de la propriété foncière..... *id.*
589.—Comment s'acquitte l'impôt foncier..... 578

§ 1er.—*De l'assiette de la contribution foncière.*

590.—Sur quelles bases est assis cet impôt.—Sa généralité..... 581
591.—Du revenu net imposable..... 582
592.—Règles relatives à son évaluation..... 583
593.—Des propriétés non bâties..... *id.*
594.—Des terres labourables..... *id.*
595.—Des jardins potagers..... 584
596.—Des terrains employés au pur agrément..... 585
597.—Des terrains enclos..... *id.*
598.—Des vignes..... *id.*
599.—Des prairies..... 586
600.—Des pâtis, palus et marais..... 587
601.—Des terres vaines et vagues..... 588
602.—Des terrains mêlés d'arbres..... *id.*
603.—Des bois..... *id.*
604.—Des étangs..... 589
605.—Des canaux..... 590
606.—Des chemins de fer..... 591
607.—Des tourbières..... 592
608.—Des mines et carrières..... *id.*
609.—Des salins, marais salans et salines..... *id.*
610.—Évaluation du revenu net imposable des propriétés bâties.. 593
611.—Des maisons d'habitation..... *id.*
612.—Des bâtimens ruraux..... 594
613.—Des forges, fourneaux, moulins, fabriques, etc..... *id.*

614.—Règles communes aux trois classes précédentes..... 594
615.—Des ponts..... 595
616.—Des bains, moulins sur bateaux, bacs, etc..... *id.*
617.—Règles relatives aux rentes foncières et autres prestations.. *id.*
618.—Exceptions aux règles posées..... *id.*
619.—Exceptions permanentes..... *id.*
620.—Exceptions temporaires..... 598

CORRECTIONS ET ADDITIONS

ESSENTIELLES A FAIRE.

Page 44, *au lieu de :* exceptions ou révocations, *lisez :* aux révocations.

Page 56, à la note, *ajoutez :* page 81.

Page 324, ligne 29, *au lieu de :* loi des 10-30 avril 1791, *lisez :* loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791.

Page 327, ligne 2, *au lieu de :* loi du 25 mars 1817, *lisez :* loi du 28 avril 1816.

Page 334, à la note, *au lieu de :* loi des 10-30 avril 1791, *lisez :* loi des 16 octobre 1790-30 janvier 1791.

Page 338, à la dernière ligne, *au lieu de :* mobilisées, *lisez :* immobilisées.

Page 405, ligne 18, *au lieu de :* en faire figurer, *lisez :* d'en faire figurer.

Page 423, ligne 15, *au lieu de :* n'étaient pas insuffisans, *lisez :* étaient insuffisans.

Page 468, ligne 20, *au lieu de :* quelques unes, *lisez :* quelques uns.

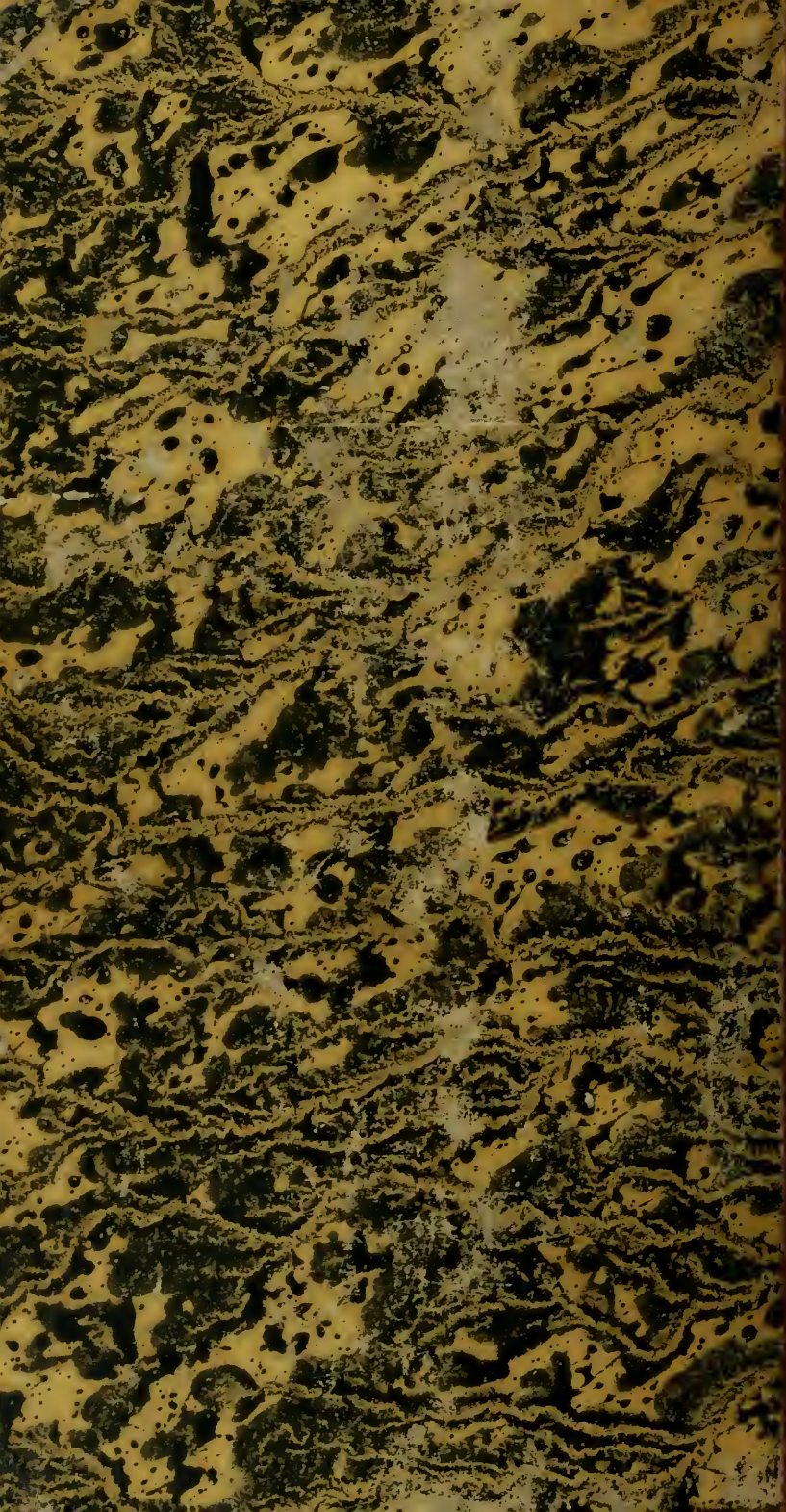
Page 483, ligne 8, *au lieu de :* 80, *lisez :* 91.

ligne 9, *au lieu de :* établis, *lisez :* décrétés.

ligne 10, *ajoutez :* 64 étaient destinés à la France actuelle, et 27 aux départemens réunis par la conquête ; 37 seulement, sur les 64, furent mis en activité.

ligne 14, *au lieu de :* cinquante, *lisez :* vingt-deux.

ligne 20, *au lieu de :* Laon, *lisez :* Montreuil.

Page 502, ligne 11, *au lieu de :* n° 613, *lisez :* n° 619.

Page 579, ligne 16, *changez la ponctuation comme il suit :* Puis la différence des produits.